

N° 256

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 janvier 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française,

Par M. Henri GOETSCHY,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouët, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 853, 929 et T.A. 140.

Sénat : 241 (1993-1994).

Départements et territoires d'outre-mer.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
 PREMIERE PARTIE EXPOSE GENERAL 	
I - LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER	7
A. LA SUSPENSION DES ESSAIS NUCLEAIRES	7
1. L'importance des activités militaires	7
2. L'impact de la suspension des essais nucléaires	8
3. La compensation du moratoire nucléaire	10
B. LES DESEQUILIBRES ECONOMIQUES	11
1. Le surdimensionnement de la sphère publique et le poids considérable des transferts financiers de la métropole	11
2. Une économie dépendante	13
3. Un potentiel touristique insuffisamment exploité	15
C. LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES TERRITORIALES	16
1. Un déséquilibre récent : le poids de la dette	16
2. Des déséquilibres structurels qui engendrent une forte dépendance extérieure et limitent les capacités d'intervention des collectivités publiques	16

II - LE PACTE DE PROGRÈS ET LES MODALITÉS DU SOUTIEN DE L'ÉTAT	21
A. LE PACTE DE PROGRES ET L'ACCORD-CADRE DU 27 JANVIER 1993 : L'OBJECTIF D'UNE ECONOMIE MOINS DEPENDANTE ET CREATRICE DE RICHESSES	21
B. LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION : UN ENGAGEMENT DE L'ETAT A SOUTENIR L'EFFORT DU TERRITOIRE SUR LES DIX PROCHAINES ANNEES	25

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

<i>Titre du projet de loi :</i> Projet de loi d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française	29
<i>Article premier :</i> Champ d'application de la loi	30
<i>Article premier bis :</i> Engagement de l'Etat dans le domaine de l'éducation, la formation et la recherche	33
<i>Article premier ter :</i> Assistance technique de l'Etat dans le domaine de la santé et de la protection sociale	35
<i>Article premier quater :</i> Assistance de l'Etat dans le domaine juridictionnel	36
<i>Article premier quinquies :</i> Assistance de l'Etat en matière fiscale	37
<i>Article premier sexies :</i> Adaptation du statut du personnel communal	39
<i>Article premier septies :</i> Développement des télécommunications dans les archipels éloignés	40

<i>Article 2 :</i> Contrat de développement et conventions techniques	41
<i>Article 2 bis :</i> Champ de compétence de la chambre territoriale des comptes	43
<i>Article 3 :</i> Engagements financiers de l'Etat en matière de protection sociale ..	45
<i>Article 3 bis :</i> Affiliation de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat à la Sécurité sociale en matière d'assurance maladie-maternité	50
<i>Article 4 :</i> Ressources des communes	52
<i>Article 5 :</i> Création d'un fonds pour le progrès de la Polynésie française	56
<i>Article 6 :</i> Comité chargé de suivre l'application de la loi	58
<i>Article 7 :</i> Dépôt d'un rapport sur le bureau des assemblées	60
EXAMEN EN COMMISSION	61
TABLEAU COMPARATIF	65

INTRODUCTION

"Après 30 années de croissance, l'économie polynésienne apparaît aujourd'hui en proie à une malaise (...). Des choix doivent être faits et le soutien des pouvoirs publics doit demeurer acquis dans le cadre d'une nouvelle politique qu'il reste à définir clairement et à mettre en oeuvre". C'est en ces termes graves, que l'Institut d'émission d'outre-mer analysait il y a quelques mois à peine, la situation du Territoire de la Polynésie française. La suspension des essais nucléaires décidée en août 1992 avait, soudain, révélé les faiblesses structurelles d'un territoire trop dépendant d'une activité monolithique et faute d'un sursaut, d'une volonté claire, la Polynésie pouvait s'enfoncer dans les malheurs et les drames que d'autres territoires d'outre-mer avaient connus il y a quelques années.

Ce projet de loi, *"d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française"* est l'expression, la manifestation d'une solidarité et de cette *"volonté claire"* de soutien de l'Etat, appelé à soutenir l'effort courageux d'adaptation du Territoire.

Ce texte a été longuement et minutieusement préparé, il a été précédé par une série de consultations, tant dans le Territoire qu'à Paris ; il a été amélioré par la prise en compte de suggestions émanant des personnalités autorisées.

Le Parlement a du parfois débattre de textes préparés à la hâte. Ces lois ont par conséquent, elles aussi, été votées en précipitation, source d'erreurs qu'il faut souvent rattraper par la suite. Ni l'administration, ni le Parlement ne sortent grandis par ces procédures.

Le présent projet soumis à la Haute Assemblée est à l'opposé de cette dérive. Dialogue et préparation mêlés sont en quelque sorte les gages d'un texte adapté.

Dans le fond comme dans la forme, le projet de loi pourrait utilement servir de référence à l'ensemble de l'outre-mer français.

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ GÉNÉRAL

A travers ce projet de loi, l'Etat se donne pour objectif de rééquilibrer l'économie du Territoire de la Polynésie, dont les faiblesses, pourtant structurelles, ont été mises en évidence par la décision de suspendre les essais nucléaires.

Ce projet de loi est également l'aboutissement d'un long processus de négociations. Accords et conventions, signés et à signer, et loi d'orientation formeront bientôt un ensemble connu sous le nom de "Pacte de progrès".

I - LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER

A. LA SUSPENSION DES ESSAIS NUCLEAIRES

1. L'importance des activités militaires

Pour de nombreux observateurs, la progression spectaculaire du produit intérieur brut de la Polynésie française qui a été multipliée par cinq en dix ans entre 1960 et 1970, trouve son origine dans l'implantation du centre d'expérimentation du pacifique (CEP) en 1963, qui a entraîné un développement considérable des activités économiques dans l'archipel. L'influence s'est réduite à partir de 1971, en raison de l'arrêt du recrutement de personnels et de la réduction des investissements, mais est restée déterminante.

Le PIB par habitant qui ne représentait que 42 % de celui de la métropole a atteint 86 % dès 1966 pour retomber à 77 % en 1988, mais atteignant des niveaux sans commune mesure avec les pays et territoires voisins.

PIB par habitant en 1988

	dollars
France-Métropole	16 993
Polynésie	13 104
Nouvelle-Calédonie	12 620
Nouvelle-Zélande	17 965
Fidji	1 929
Vanuatu	880

Source : IEOM 1993

Cette activité militaire rythmée sur le nombre des essais nucléaires (entre 6 et 8 essais par an en deux vagues), a forgé, année après année, l'économie polynésienne, tant en déformant les anciennes structures traditionnelles qu'en développant de nouvelles activités (voir ci-après).

Le centre d'expérimentation du Pacifique et le commissariat à l'énergie atomique emploient à eux seuls 8 000 personnes (4 400 militaires et 3 600 civils), soit 12,5 % de l'emploi total de Polynésie.

Dans une note remise au Premier ministre, notre collègue Daniel Millaud évalue à plus de 1 milliard de francs les dépenses locales du CEP, soit 7 % du PIB et 5,7 % de la population active.

2. L'impact de la suspension des essais nucléaires

La suspension des essais nucléaires a été annoncée par le Président de la République en août 1992. Pour le Territoire, l'effet économique et fiscal a été brutal et immédiat.

Evaluation de l'impact direct de la suspension des essais nucléaires sur les recettes budgétaires de la collectivité territoriale

(extrait d'une étude des services économiques et financiers du Territoire)

A la fin de l'année 1992, les comptes du territoire ont enregistré une diminution très nette des rentrées fiscales assises sur les importations.

Par rapport à l'année 1991, la variation à la baisse est de 8,5 %, soit 3,15 milliards de francs CFP en valeur absolue.

1. Les recettes liées à l'évolution des importations militaires

La chute sans précédent de la valeur des importations militaires en 1992 (- 38 % par rapport à l'année précédente) a entraîné un manque à gagner de 1,6 milliard de francs CFP pour le Territoire en recettes douanières :

MMF CFP	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Importations en valeur	18,3	20,3	21,4	18,2	21,2	13,3
Recettes douanières . . .	5,2	3,6	4	3,6	4,8	3,2

2. Les recettes liées à l'évolution des importations civiles

La diminution des recettes liées aux importations civiles est de 1,5 milliards de francs CFP en 1992.

La cause principale de cette évolution est la diminution de l'assiette de ces recettes, c'est à-dire du motant global des importations civiles soumises à fiscalité douanière.

Cette évolution peut se décomposer ainsi :

- une diminution de 2 à 3 milliards de francs des commandes auprès des entreprises privées (soit un taux de récession compris entre 15 et 25 %) ;
- concomitamment, le départ de 1 000 à 1 250 personnes non remplacées, ce qui, compte-tenu d'un dépense annuelle moyenne de 3,1 millions de francs par personne, représente la disparition d'une masse comprise entre 3,1 et 3,9 milliards de francs.

A titre d'information, des entretiens récents avec des responsables du SAOM font état d'une diminution de 1 500 personnes des effectifs sur le site de Moruroa, soit une baisse de près de 33 % de l'ensemble des effectifs expatriés. Cette information est corroborée par les résultats d'une enquête de conjoncture menée auprès des importateurs fournisseurs des différentes entités relevant de la défense nationale : la chute de la consommation de ces dernières en denrées de base (sucre, farine) en 1992 est de 37 % par rapport à 1991 et de 32 % par rapport à 1990.

En fonction de notre modèle macroéconomique, la diminution de ces dépenses, que nous pouvons donc estimer de l'ordre de 5,1 à 6,9 milliards de francs, doit provoquer une baisse des importations civiles comprise entre 3,4 milliards de francs (67 % × 5,1) et 4,6 milliards de francs (- 67 % × 6,9).

Compte tenu du taux de prélèvement douanier moyen (43 %), on peut en déduire une perte de recettes mécanique de 1,5 à 2 milliards de francs pour la collectivité territoriale.

Selon cette étude, la baisse de recettes liée à la suspension des activités du CEP s'inscrit dans une fourchette de 3,1 à 3,6 milliards de francs (francs CFP), qui s'articule comme suit :

- perte liée à la baisse des importations militaires : 1,6 milliard de francs ;
- perte liée à la baisse des importations civiles directement générées par l'activité du CEP : 1,5 à 2 milliards de francs.

3. La compensation du moratoire nucléaire

Le projet de loi d'orientation soumis à l'examen de la Haute Assemblée n'est pas un texte de compensation, mais un texte concluant une réflexion sur l'avenir du Territoire de Polynésie.

Les conséquences économiques et financières de la fin des essais nucléaires ont cependant été appréhendées dès 1992 et les gouvernements successifs ont cherché à gérer au mieux cette perturbation. Tant le ministère de la défense, soucieux de maintenir de bonnes relations avec le Territoire que le ministère des DOM-TOM ont par conséquent contribué à chercher des solutions financières visant à compenser l'impact du moratoire.

Cette compensation a pris la forme d'une part d'une "convention douanière et coopération économique" signée en octobre 1993 entre le Territoire, le ministère de la défense et le commissariat à l'énergie atomique. Cette convention vise d'abord à renforcer la coopération des administrations concernées avec le Territoire sous forme de mise à disposition de chercheurs, multiplication de sous-traitances concédées à des entreprises privées locales, renforcement du service militaire adapté. Elle vise surtout à maintenir des transferts financiers à un haut niveau. Cette convention paraît même très favorable au Territoire puisque bien qu'il n'y ait plus d'essais nucléaires, les transferts financiers sous forme de "*forfait économique*" et de "*forfait douanier*" seront d'un montant voisin aux versements antérieurs.

Ainsi, selon l'article 4 de la convention, "*l'Etat s'engage à verser annuellement et par avance au budget du Territoire une somme fixée à 120 millions de francs français*".

De surcroît, le forfait économique est de l'ordre de 40 millions de francs au total.

Ces sommes sont versées par le ministère de la défense.

En sus de cette convention, le ministère des départements et des territoires d'outre-mer a versé en 1993 une compensation forfaitaire au titre de la suppression des essais nucléaires. 150 millions de francs ont ainsi été accordés lors du premier collectif de 1993.

B. LES DESEQUILIBRES ECONOMIQUES

De très nombreux rapports et études ont parfaitement mis en lumière les déséquilibres structurels du Territoire de la Polynésie qui sont caractérisés par :

- le surdimensionnement de la sphère publique et le poids considérable des transferts financiers de la métropole ;

- l'apparition d'une économie dépendante de l'extérieur et faible créatrice de richesses ;

- un potentiel touristique mal ou insuffisamment exploité.

1. Le surdimensionnement de la sphère publique et le poids considérable des transferts financiers de la métropole

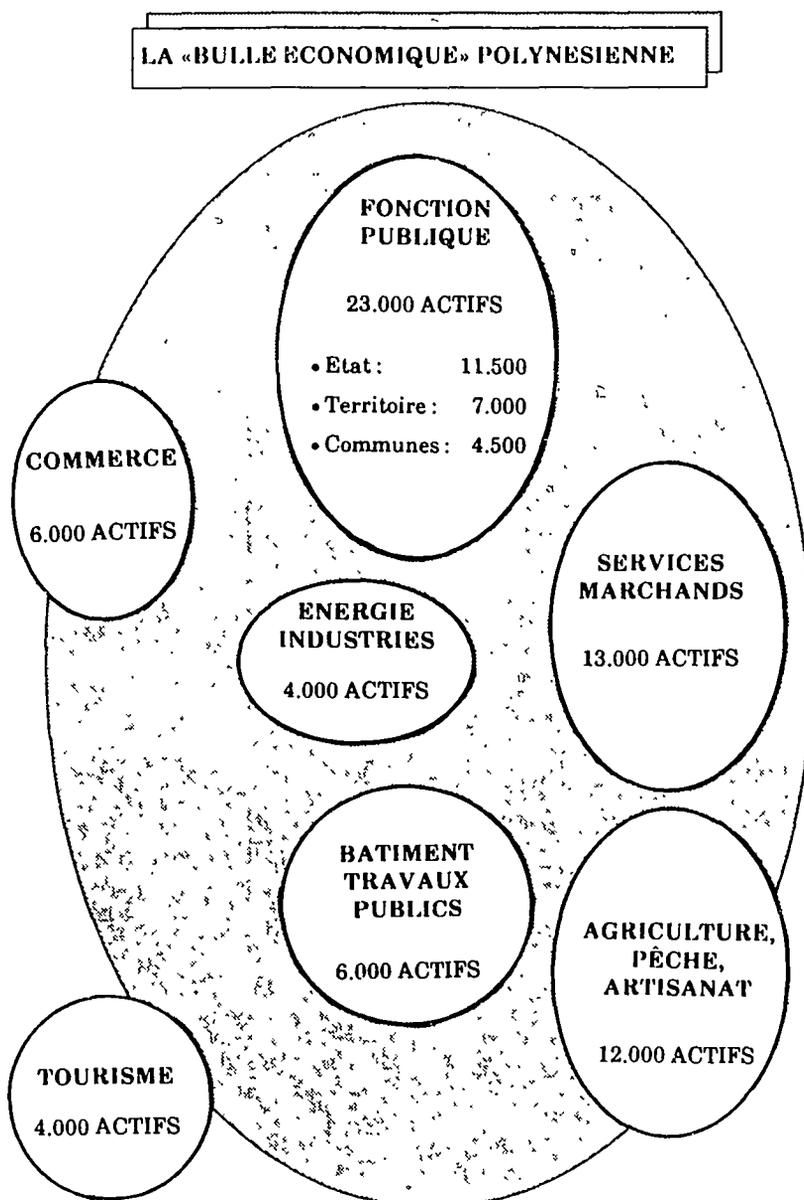
La transformation de l'économie s'est produite par un phénomène de capillarité : l'activité militaire -de surcroît, au centre de la stratégie française- a entraîné une implication croissante de l'Etat dans les activités civiles (enseignement, infrastructures,...) qui a entraîné à son tour un accroissement de l'ensemble des services publics.

38 % de l'emploi total est occupé dans le secteur public, un salarié sur deux est un employé public.

Cette fonction publique a bénéficié d'un pouvoir d'achat élevé puisque le territoire a adopté le principe de l'égalité de traitement des fonctionnaires : fonctionnaires locaux et fonctionnaires métropolitains en poste sur le territoire ont le même salaire (salaires majorés de 84 % par rapport à la métropole).

Répartition des emplois publics

	Effectifs	Part dans l'emploi total (en %)
Etat	8 153	12,7
Territoire	11 098	17,4
Collectivités locales	5 096	7,9
Total	24 347	38



Sur un plan plus global, l'importance des transferts financiers publics est certes mal évaluée.

Selon la "jaune" budgétaire, les dépenses de l'Etat sont en effet chiffrées à 4.618 millions de francs (métropole) répartis comme suit :

- dépenses civiles	2.865
- militaires	1.753.

Selon la trésorerie générale, qui ne recense que les dépenses effectivement mandatées en Polynésie, les dépenses de l'Etat seraient de 73.440 millions CFP, soit 4,04 milliards de francs français. Enfin, l'institut territorial de la statistique estime la dépense totale de l'Etat à **6,18 milliards de francs français**.

Mais, quel que soit le chiffre retenu, il ne fait toutefois que plus ressortir la faiblesse relative des financements territoriaux : ainsi, les dépenses totales du territoire, qui jouit pourtant d'une autonomie quasi complète en matière économique, financière et fiscale, ne sont que de 60,7 milliards de francs CFP (3,34 milliards de francs métropole).

2. Une économie dépendante

En trente ans, l'économie polynésienne est passée d'une société traditionnelle à une société de grande consommation.

Les effets pervers d'une monoactivité, et de surcroît d'une monoactivité "importée", sont aujourd'hui bien connus. L'analyse figurant dans l'avis rendu par le Conseil économique et social est sur ce point particulièrement dur, mais éclairant.

«En 28 ans, on est passé d'une économie de production à une économie de services fondée sur les transferts extérieurs venus de métropole. Le territoire s'est installé progressivement dans une situation confortable de dépendance totale. Ces transferts financiers n'ont eu aucun rôle d'entraînement sur la création de richesses locales, bien au contraire ; la structure de la consommation a changé fondamentalement avec l'arrivée de métropolitains expatriés liée, directement ou non, à l'activité du CEP ; les comportements des Polynésiens eux-mêmes ont été fortement influencés par cette consommation de biens importés, aussi bien matériels qu'immatériels.

Les transferts publics reçus sous-tendent une demande principalement orientée vers la consommation de biens importés.

Les activités agricoles de production pour la consommation locale ou pour l'exportation ont été progressivement délaissées, les producteurs abandonnant cette fonction pour celle, beaucoup plus lucrative, de salariés du CEP ou d'entreprises en dépendant. Le Territoire s'épuise mais en vain à soutenir la production de coprah et des huiles pour cosmétique afin de maintenir les populations sur les archipels ; le processus de désertification a été inexorable.

Ainsi, aujourd'hui, le coprah de Polynésie n'est plus recherché sur le marché international car son prix est trop élevé ; quant aux huiles, malgré le label Monoï Polynésie française, elles sont imitées par d'autres producteurs internationaux moins chers. Les produits de cueillette ont été, eux-aussi, progressivement supplantés sur le marché mondial... C'est le cas de la vanille dont la Polynésie était jadis un des plus grands producteurs mondiaux et qui est maintenant produite dans les îles de l'Océan indien.

La pêche, elle-même, a été négligée pour les mêmes raisons jusqu'à un passé récent malgré les aptitudes de la population polynésienne. On importait encore récemment du poisson à Tahiti ! Mais le Territoire vient de développer une politique volontariste au plan de la pêche tant hauturière qu'artisanale qui permet d'espérer le passage d'une position d'importateur à une démarche exportatrice.

Les productions légumières, agro-industrielles ou de viande, par contre, sont toujours insuffisantes : leur coût trop élevé, l'absence d'organisations de producteurs et de filières production-distribution, l'attrait des consommateurs polynésiens pour les produits et biens importés, entretenu par la distribution qui trouve son intérêt dans les importations face à des productions locales dispersées, l'étouffement des productions agricoles et des unités de transformation agro-industrielle par les importateurs qui les rachètent avec leurs importants moyens avant de les faire disparaître, l'absence d'une volonté politique territoriale claire pour ce type d'activités en face d'une croissance facile fondée sur les transferts extérieurs, n'ont pas permis un développement économique plus endogène et plus équilibré territorialement. La seule vraie réussite est cependant une activité liée à la spécificité des lagons et des eaux polynésiennes : la perliculture qui dégage des marges positives à l'exportation.

La croissance de l'économie polynésienne depuis l'implantation du CEP en 1963 est donc incontestable mais celle-ci demeure extravertie et désormais quasi-totalement dépendante. Elle est donc entretenue de façon artificielle. S'il survenait une baisse trop rapide du volume des transferts publics, et en l'absence d'activités de substitution, ce serait le drame non seulement au plan économique mais aussi social, pour ne pas dire politique».

Source : avis du CES présenté par M. Guy Jarnac, JO 3 décembre 1993.

3. Un potentiel touristique insuffisamment exploité

Votre rapporteur a déjà eu l'occasion, dans son rapport budgétaire sur les crédits des D.O.M.-T.O.M. pour 1994, de rendre compte de sa mission effectuée sur place durant l'été 1993, et de quelques désillusions.

Le tourisme en Polynésie

Conclusions de M. Henri Gætschy, rapporteur special du budget des D.O.M.-T.O.M.

(Source : Rapport général sur le projet de loi de finances 1994, Tome III, annexe 11, D.O.M.-T.O.M.)

« Dans le domaine économique, la principale leçon de ce voyage est que le potentiel touristique ne semble pas avoir été suffisamment exploité, voire aurait même été amoindri par quelques initiatives maladroites ou mal préparées. (...) »

L'activité touristique représente une des plus importantes ressources productives de la Polynésie française, générant environ 950 MFF de recettes par an et employant quelque 8 % des actifs (5.200 personnes).

La capacité hôtelière a la fin de l'année 1992 était de 2.675 chambres dans 46 établissements classés.

La Polynésie a connu une progression faible du nombre de ses visiteurs au cours des années 1970 (environ 100.000 touristes par an), avant de connaître deux années de croissance accélérée en 1985 et 1986 avec respectivement 122.000 et 161.200 touristes. Cette croissance était liée à la mise en service, à la fin de 1985, du paquebot de croisière américain Liberty basé à Papeete qui cessa très vite son activité, ce qui provoqua, dès 1987, un recul du nombre des touristes américains en Polynésie ; ce mouvement de baisse de la fréquentation no. d'américaine du territoire n'a pas cessé jusqu'en 1991 inclus, aggrave encore par la crise économique dans les pays occidentaux. L'année 1992 a toutefois été marquée par un léger redressement de la fréquentation touristique avec 123.600 touristes (les chiffres pour 1993 confirmeraient cette amélioration).

• Les difficultés d'infrastructure

Du point de vue économique, la Polynésie est sans aucun doute région touristique par excellence. La nécessité de réaliser les infrastructures d'assainissement, d'épuration sur les îles les plus fréquentées (Moorea, Bora-Bora et autres), en paraît d'autant plus impérieuse.

Les problèmes d'assainissement ne sont pas seulement aigus sur les petites îles précitées, mais leur réalisation sur l'île de Tahiti donne lieu à des tergiversations de toutes sortes issues de difficultés concernant la taxe d'assainissement, alors que les financements sont en place.

Les questions d'environnement devraient également être traitées avec plus de rigueur et les études d'impact être réalisées par des scientifiques indépendants et compétents. Aussi, il ne devrait pas appartenir au maître d'œuvre de désigner le bureau d'études. Il devrait n'y avoir aucune relation juge et partie.

A titre d'exemple, une vive discussion s'est établie, sur la destruction d'un vieux bateau ou sur son immersion au bord du récif corallien qui permettrait de donner à toute une faune aquatique des abris et refuges qui lui sont propices. Une telle étude et recherche devrait être mise en oeuvre pour une réponse qui ne laisserait pas trop la part à l'inconnu et à l'aventure.

La décharge de Tipeari est un exemple de dysfonctionnement et de l'absence de prévision. Sa résorption s'impose et son remplacement par une station mieux adaptée aux climats tropicaux et d'un fonctionnement moins coûteux doit être mis en étude sur le champ.

Enfin, on devrait porter beaucoup d'attention au coût de la vie et aux prix pratiqués car ils pourront apparaître à terme comme dissuasifs pour l'attraction du tourisme, alors que c'est, comme déjà dit, la ressource essentielle du territoire.»

C. LA CRISE DES FINANCES PUBLIQUES TERRITORIALES

1. Un déséquilibre récent : le poids de la dette

L'évolution des finances publiques territoriales a été marquée, jusqu'en 1990, par un recours accru à des ressources externes. Le financement, sur une grande échelle, d'investissements publics était censé provoquer une relance de l'activité économique.

L'endettement du Territoire a ainsi pratiquement doublé depuis 1987 et l'encours de la dette représentait 50 milliards de francs CFP (2,75 milliards de francs métropole) au 31 décembre 1992.

La charge annuelle de la dette atteint à l'heure actuelle 6,8 milliards de francs CFP, sur un total de dépenses publiques territoriales de 60,8 milliards de francs CFP, contribuant en grande partie au déséquilibre du budget.

Le projet de budget primitif pour 1992 a ainsi fait l'objet de deux ajustements à la suite de la saisine de la Chambre territoriale des comptes par le haut-commissaire et il est finalement revenu à ce dernier d'en arrêter le montant et la répartition au mois de juillet 1992.

Malgré une réelle amorce de redressement depuis 18 mois, grâce en partie à une opération de rééchelonnement de la dette, les finances publiques territoriales, confrontées à un certain nombre de défis structurels, restent frappées d'une très grande fragilité.

2. Des déséquilibres structurels qui engendrent une forte dépendance extérieure et limitent les capacités d'intervention des collectivités publiques

Les finances des collectivités publiques de Polynésie française présentent, en effet, deux séries de caractéristiques :

a) *72 % des recettes du Territoire proviennent de la fiscalité indirecte*

Cette structure de fiscalité, ajoutée aux hauts salaires liés à l'existence du Centre d'expérimentation du Pacifique, pèse très directement sur les prix et explique le manque de compétitivité de l'économie polynésienne.

Son caractère monolithique est également une source d'instabilité pour les ressources du Territoire et l'étroitesse de la matière imposable justifie en partie l'importance des transferts provenant de l'Etat.

Parallèlement, il est peu recouru à certains gisements fiscaux dont l'exploitation permettrait de diversifier l'assiette des prélèvements : successions, perliculture, services.

L'Assemblée territoriale a toutefois décidé, par deux délibérations en date des 11 et 22 juin 1993, de soumettre à une **contribution de solidarité territoriale (CST)** l'ensemble des revenus des activités salariées et de remplacement, jusque là exonérés d'impôts directs et notamment d'impôt sur le revenu. La CST est assise sur le montant brut des traitements, indemnités, soldes et salaires perçus à raison d'une profession ou activité salariée publique ou privée, des primes et allocations, quels que soient leurs modes de calcul et de versement, leurs déterminations ou leurs formes et quelle que soit la nature des débiteurs.

Le barème de la CST est mensuel et progressif et s'établit comme suit :

- 0,5 % sur la fraction du revenu qui n'excède pas 8.250 francs métropole ;

- 3 % sur la fraction du revenu comprise entre 8.250 et 19.250 francs ;

- 3,5 % sur la fraction du revenu comprise entre 19.250 et 38.500 francs ;

- 5 % sur la fraction du revenu supérieure à 38.500 francs.

La contribution de solidarité territoriale a également été étendue aux professions et activités non salariées. Elle est assise, pour cette catégorie de contribuables, sur le montant total de la cotisation d'impôt sur les transactions due au titre de l'année 1993 et est fixée au taux unique de 10 %.

Il convient toutefois de noter que le rendement de la CST en année pleine est évalué à 10,5 millions de francs métropole et que son institution, pour symbolique qu'elle soit, n'est pas de nature à modifier de manière sensible la structure fiscale du Territoire.

b) Les recettes propres des communes polynésiennes ne représentent qu'environ le quart de leurs ressources budgétaires

Les taxes communales reposent exclusivement sur les consommations d'eau, d'électricité et d'enlèvement des ordures ménagères ainsi que sur la perception de centimes additionnels à la contribution des patentes et à l'impôt sur les propriétés bâties. Elles ne représentent ainsi que 18 à 19 % des recettes de fonctionnement des communes.

Encore cette moyenne recouvre-t-elle des situations très différentes. La fiscalité alimente ainsi à hauteur de 36 % (presque autant que le produit du fonds intercommunal de péréquation) le budget de fonctionnement des deux communes de plus de 20.000 habitants (Papeete et Faaa). En dehors de ces deux situations particulières, la fiscalité ne représente une contribution significative que dans les îles du Vent (25 %). Elle est faible aux îles Sous-le-Vent (5 %) et nulle dans les autres archipels. La quasi-totalité des communes de moins de 2.000 habitants ne perçoit aucun impôt ou taxe.

**Part des impôts et taxes dans le total des recettes de fonctionnement
des communes de Polynésie française**

- communes de 2 000 à 4.999 habitants	5,8 % (50,8 % en métropole) ;
- communes de 5.000 à 9.999 habitants	11,9 % (53,5 % en métropole) ;
- communes de 10.000 à 19.999 habitants	22,8 % (54,1 % en métropole) ;
- communes de plus de 20.000 habitants	35,1 % (54,3 % en métropole).

Parallèlement, les produits d'exploitation ne concourent que pour environ 8 % aux recettes de fonctionnement. Là aussi, les recettes sont variables d'un archipel à l'autre : de 4,1 % de la totalité des recettes pour les îles Australes à 12,5 % pour les Marquises.

Les communes sont donc dépendantes à près de 73 %, en moyenne, du fonds intercommunal de péréquation (FIP) et de la DGF⁽¹⁾ pour assurer l'équilibre de leurs dépenses de fonctionnement.

Le même constat peut être fait pour les recettes d'investissement : celles-ci sont aujourd'hui alimentées pour près de moitié par le fonds intercommunal de péréquation (FIP) alors qu'elle ne l'était encore que pour le quart environ en 1988.

1. La DGF représente, en moyenne, près du quart des ressources communales, et le FIP près de la moitié.

II - LE PACTE DE PROGRÈS ET LES MODALITÉS DU SOUTIEN DE L'ÉTAT

L'annonce de la suspension des expérimentations nucléaires a conduit à la conclusion, dès le 14 mai 1992, d'un protocole d'accord entre l'Etat et le Territoire de la Polynésie française. Ce protocole proposait la mise en place d'un "Pacte de progrès" dont les objectifs fondamentaux étaient de *"formuler les engagements concrets à moyen et long terme qu'appellent la mise en oeuvre d'un véritable projet de développement et le maintien de la cohésion sociale"* et d' *"accompagner la mutation profonde que doit connaître l'économie de la Polynésie française"*.

Le protocole précisait en outre : *"il appartient aux autorités territoriales, que le statut d'autonomie interne a doté de larges compétences, de définir prioritairement les axes du développement économique, social et culturel du Territoire"*.

Un travail considérable a donc été mené tout au long du second semestre de 1992. Les autorités de l'Etat et du Territoire, agissant en étroite coopération, ont tenu à associer à leur démarche l'ensemble des forces politiques, économiques, sociales, associatives, administratives et religieuses.

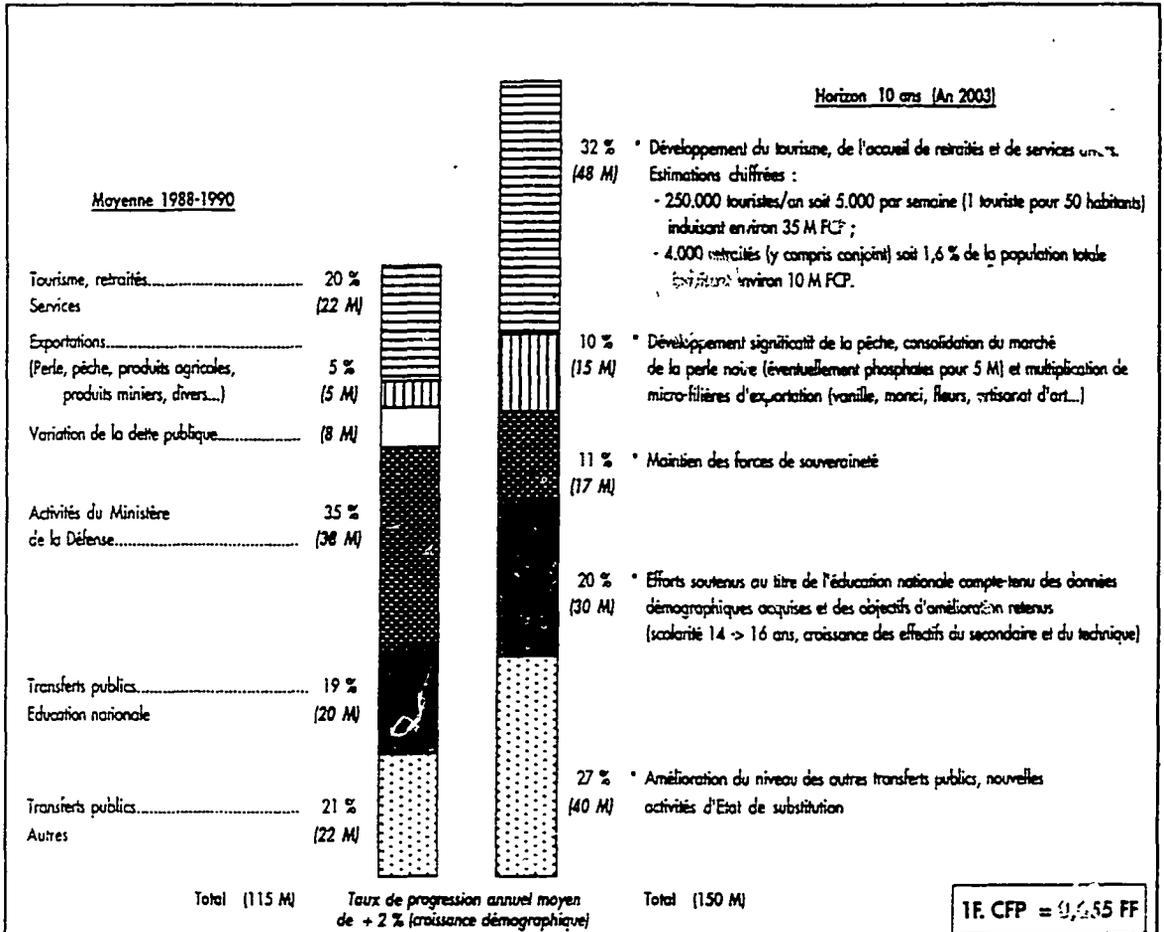
En s'appuyant sur les résultats de cette très large consultation, la délégation polynésienne d'un côté, les autorités de l'Etat de l'autre, ont chacune élaboré un document de référence. Ces textes ont servi de bases aux négociations Etat-Territoire de janvier 1993 qui ont conduit les parties à décider dans le cadre de l'**accord-cadre du Pacte de Progrès du 27 janvier 1993** d'engager la préparation d'une loi d'orientation spécifique pour la Polynésie française.

A. LE PACTE DE PROGRES ET L'ACCORD-CADRE DU 27 JANVIER 1993 : L'OBJECTIF D'UNE ECONOMIE MOINS DEPENDANTE ET CREATRICE DE RICHESSES

La principale priorité figurant dans l'accord-cadre du 27 janvier 1993 est la substitution d'une économie à moteur interne à une économie extravertie fondée sur les transferts extérieurs reçus.

Dépendance économique

Scénario indicatif à 10 ans d'évolution de la dépendance économique de la Polynésie Française dans l'hypothèse d'une suspension totale des essais nucléaires
(chiffres en milliards de F.CFP : M, en francs constants)



Répartition potentielle des ressources extérieures du territoire à échéance d'une décennie

- Activités du ministère de la défense (forces de souveraineté)	10 à 11 %
- Transferts de l'Etat au titre de l'éducation nationale	20 à 22 %
- Autres transferts publics de l'Etat et activités de substitution de l'Etat	20 à 27 %
Sous-total	50 à 60 %
- Exportations de produits de la mer, agricoles et autres	10 à 15 %
- Tourisme, retraités, services	30 à 35 %
Sous-total	40 à 50 %

En tenant compte des filières de substitution aux transferts extérieurs, l'objectif optimal que la Polynésie française peut se fixer sur une décennie serait de porter son taux de dépendance de 75 % à 50 % selon le schéma indicatif suivant :

Dans le document de référence qu'il a élaboré en vue de la préparation de l'accord-cadre, le Territoire prévoit de réduire sa dépendance économique selon les modalités exposées dans le tableau ci-contre. Ce processus ne repose pas sur une diminution des transferts de l'Etat, tout au contraire, mais ceux-ci devront être redéployés afin de favoriser l'éclosion d'une économie véritablement productive en Polynésie française.

Les autres priorités d'intervention retenues par l'accord-cadre ont un caractère subséquent (1) :

- la réalisation d'infrastructures dans les **archipels** afin de favoriser la revitalisation de ces derniers et de rééquilibrer le territoire ;

- la mise en oeuvre de mesures en faveur de la **formation professionnelle** et de l'**emploi** afin de permettre l'insertion dans la vie professionnelle des 2 500 jeunes polynésiens qui arrivent chaque année sur le marché du travail ;

- la mise en place d'un **régime de protection sociale généralisée** basée sur la distinction entre un régime d'assurance et un régime de solidarité ;

- l'**amélioration de la couverture sanitaire** grâce au renforcement des interventions techniques et financières de l'Etat ;

- en matière de **politique de l'habitat**, l'augmentation du rythme de construction de logements sociaux, la création d'une société immobilière, la diversification des produits offerts et leur adaptation aux besoins locaux.

En outre, un contrat de ville devrait être conclu, dans le courant de 1994, couvrant la zone urbaine de Papeete ;

- l'aménagement par le Territoire de la **fiscalité** existante dans le sens d'une plus grande justice sociale et d'une meilleure efficacité économique, afin notamment de favoriser les investissements par la mobilisation des capitaux locaux.

Le remplacement des droits d'entrée et de la taxe de solidarité pour la protection sociale (TSPS) par une taxe à la valeur ajoutée (TVA) pourra être réalisé avec le concours de l'Etat ;

1. L'accord-cadre précise, en effet, que l'amélioration de la compétitivité du Territoire "résultera des réformes structurelles engagées par le Territoire dans les domaines de la fiscalité et de la fonction publique, ainsi que des dispositions mises en oeuvre dans le cadre du Pacte de progrès : en matière de formation des hommes, de recherche appliquée et de mécanismes de soutien à la production et à la commercialisation".

- la poursuite de l'aide de l'Etat en matière de constructions scolaires et l'amélioration de la qualité de l'enseignement grâce à la mise en oeuvre de la charte de l'éducation adoptée par le Territoire ;

- la protection et la valorisation de la culture polynésienne et, parallèlement, l'achèvement à très court terme de la couverture radio et télévision des Tuamotu et des Australes ;

- la réforme des ressources communales et la mise en place d'un statut adapté du personnel communal ;

- la mise oeuvre d'amélioration dans les domaines de la politique pénitentiaire, de la protection judiciaire de la jeunesse, de la présence de l'institution judiciaire et de la rénovation du droit applicable dans le Territoire.

D'ores et déjà, un projet de loi organique relatif au transfert à l'Etat des compétences du territoire de la Polynésie française en matière pénitentiaire a été déposé sur le bureau du Sénat (1) ;

- la clarification et l'harmonisation des statuts de la fonction publique territoriale ainsi que la réduction progressive du poids de la fonction publique dans l'économie du territoire et celle des charges du personnel dans les budgets publics ;

- une meilleure maîtrise de la croissance démographique grâce à une politique active de planification associée à l'élaboration d'un code de la famille et au développement de la formation des parents ;

- enfin, en matière de recherche, le développement de programmes dans les domaines spécifiques suivants : agronomie tropicale et transformation agro-alimentaire, perliculture, pêche hauturière, pêche lagonaire et aquaculture, santé-tourisme, environnement et énergie.

Le territoire a vocation à devenir un centre de recherche international reconnu mondialement pour certaines spécialités (monde marin, environnement et énergie).

1. Projet de loi n° 190 (1993-1994). Rapport n° 228 (1993-1994) fait par M. Bernard Laurent au nom de la Commission des lois.

B. LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION : UN ENGAGEMENT DE L'ETAT A SOUTENIR L'EFFORT DU TERRITOIRE SUR LES DIX PROCHAINES ANNEES

Le présent projet de loi a pour objet de fixer le cadre et les orientations générales de l'aide économique et technique apportée par l'Etat au territoire de la Polynésie française au cours de la période décennale 1994-2003, conformément aux termes de l'accord du 27 janvier 1993.

Les articles premier à premier septies ainsi que l'annexe, affirment en conséquence l'engagement de l'Etat à soutenir au cours de ces dix années l'effort du Territoire et fixent la nature des différents apports de la métropole à la Polynésie française, compte tenu des objectifs à atteindre.

A titre d'exemple significatif, le point 6 de l'annexe rappelle que l'un des objectifs poursuivis par le Territoire et soutenus par l'Etat est d'*"aménager et moderniser la réglementation territoriale en matière fiscale par, notamment, l'introduction d'un système de taxe sur la valeur ajoutée"*. En conséquence, l'article premier quinquies dispose que l'Etat apportera son concours technique à l'effort engagé en vue de moderniser les règles fiscales en vigueur dans le Territoire.

Le reste de la loi précise les instruments d'intervention et les moyens financiers mis en oeuvre par l'Etat au cours du premier quinquennat 1994-1998.

Afin de faciliter les mutations indispensables de l'économie polynésienne, l'Etat s'est ainsi financièrement engagé, dans le cadre de la démarche partenariale qu'il a entreprise avec le Territoire, pour un montant global de **plus de 2,4 milliards de francs** :

- sa participation au contrat de développement, couvrant la période 1994-1998, est porté à *1,416 milliard de francs* contre 1 milliard de francs métropole pour le précédent contrat de plan, soit une augmentation de plus de 40 % ,

- certaines dépenses civiles de fonctionnement assumées jusqu'à présent par le Territoire sont partiellement prises en charge par l'Etat à hauteur d'*un peu plus de 1 milliard de francs* sur la période 1994-1998.

Ces deux séries d'engagement sont retracées dans les articles 2 à 4 du présent projet de loi.

**Récapitulatif des financements supplémentaires obtenus
au cours de la négociation interministérielle en vue de la loi d'orientation
pour la Polynésie française**

*Coût pour l'Etat sur cinq ans
(1994-1998)*

1. Education

Engagement de créer 300 postes budgétaires sur cinq ans
permettant la titularisation d'instituteurs suppléants
(*article premier bis*) 170 millions de francs ⁽¹⁾

2. Protection sociale

Affiliation des fonctionnaires CEAPP' a la Sécurité sociale
métropolitaine. Part patronale a la charge de l'Etat
(*article 3 bis*) 73 millions de francs ⁽¹⁾

3. Protection sociale

Contribution de l'Etat au système de solidarité que le
Territoire s'engage a mettre en place (*article 3*) 400 millions de francs ⁽²⁾

4. Abondement de la **convention santé** (*article 3*) 27 millions de francs ⁽²⁾

5. Participation supplémentaire de l'Etat au **financement
des communes** (*article 4*) 248 millions de francs ⁽¹⁾

6. Transfert à l'Etat de la compétence en **matière pénitentiaire**
(*loi organique*) 100 millions de francs ⁽¹⁾

7. **Contrat de développement**, y compris le contrat de ville ¹
pour l'agglomération de Papeete et les engagements en matière
d'université, de constructions scolaires et de logement social
(*article 2*) 416 millions de francs ⁽¹⁾
(s'ajoutant au milliard du
précédent contrat de plan)

Total des financements supplémentaires 1.434 millions de francs

⁽¹⁾ Estimation compte tenu de l'engagement pris par l'Etat.

⁽²⁾ Engagement ferme de l'Etat faisant l'objet d'un chiffrage précis dans le présent projet de loi.

Ce tableau des financements appelle trois séries de précisions :

- Le plan de titularisation de 300 instituteurs qui remplissent les conditions a en fait commencé à s'appliquer dès 1993. 60 instituteurs ont ainsi été titularisés l'année dernière. Ce chiffre ne correspond toutefois pas à une moyenne annuelle et pourra être majoré ou minoré selon les exercices, l'objectif global devant toutefois avoir été atteint au plus tard le 31 décembre 1998.

Ce plan s'intègre dans un objectif plus vaste, fixé par la loi du 10 juillet 1989 d'orientation pour l'éducation, rappelé par l'accord-cadre de janvier 1993 et l'article premier bis du présent projet de loi : celui d'un alignement progressif, dans le premier degré, du taux d'encadrement et de scolarisation sur les taux de la métropole. Cet objectif devra être atteint au terme de la période décennale fixée par l'article premier.

- Votre rapporteur rappelle, en outre, que le transfert à l'Etat des compétences exercées par le Territoire en matière pénitentiaire fait l'objet d'un projet de loi organique déposé sur le bureau du Sénat.

- Enfin, l'article 2 du projet de loi prévoit que le contrat de développement portant sur la période 1994-1998 sera renouvelable.

Les trois derniers articles du projet de loi fixent les conditions du suivi des politiques menées :

- L'article 5 crée, au sein du FIDES, un fonds pour le progrès de la Polynésie française dont les subventions financeront des projets s'inscrivant dans le cadre du Pacte de progrès et de l'accord du 27 janvier 1993. Votre commission souhaite cependant que ce fonds fasse l'objet d'une inscription effective dans le bleu budgétaire des départements et territoires d'outre-mer. Elle attend un engagement ferme du ministre à ce sujet au cours du débat en séance publique.

- L'article 6 institue un comité mixte paritaire Etat-Territoire, présidé par le ministre des D.O.M.-T.O.M. et dont les vice-présidents seront le haut-commissaire de la République et le président du gouvernement du Territoire. Ce comité sera chargé du suivi de l'application de la loi et présentera un rapport annuel.

- L'article 7 prévoit enfin qu'à l'issue de la cinquième année d'exécution de la loi, le ministre chargé des D.O.M.-T.O.M. déposera sur le bureau des assemblées parlementaires un rapport retraçant l'ensemble des actions engagées par les différents partenaires au premier rang desquelles l'Etat et le Territoire.

*

* *

Votre rapporteur tient à rappeler que l'aide structurelle que l'Etat apporte au travers de la présente loi d'orientation doit être soigneusement distinguée des concours financiers que le ministère de la Défense s'est engagé à allouer au Territoire aux termes de **la convention douanière et de coopération économique du 21 octobre 1993.**

Le Pacte de progrès et l'accord-cadre du 27 janvier 1993 tirent, en effet, les conséquences d'un constat : celui de la très grande fragilité de l'économie polynésienne. Ces textes visent ainsi à remédier aux déséquilibres structurels qui affectent la Polynésie française. Si ils sont apparus après l'annonce du moratoire sur les essais nucléaires décidé par le Gouvernement au mois d'avril 1992, c'est qu'une réflexion de fond devenait alors urgente dans un contexte d'accentuation probable de ces déséquilibres.

La convention passée entre le Territoire et le ministère de la Défense à l'automne dernier tend, en revanche, à réduire **l'impact direct** de la diminution des activités du CEP (centre d'expérimentation du Pacifique) sur les finances territoriales. Elle fixe, en quelque sorte, les voies et moyens d'un dédommagement de la Polynésie française par l'Armée.

Il est ainsi prévu que le ministère de la Défense apporte, hors loi d'orientation, un concours financier annuel de 195 millions de francs métropole, répartis comme suit (rappel pour mémoire des chiffres qui figurent dans la première partie du présent exposé général) :

- versement d'un forfait douanier 120 millions de francs
- aide à l'investissement 45 millions de francs
- mise à disposition de deux sections du génie 30 millions de francs

La convention est renouvelable par tacite reconduction tous les ans.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE DU PROJET DE LOI

Projet de loi d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française

Le titre, modifié par l'Assemblée nationale, appelle deux courts commentaires.

En premier lieu, il s'agit d'une loi *"d'orientation"* et non d'une loi de *"programmation"*.

Par opposition à une loi de programmation proprement dite, la loi d'orientation ne fixe pas des engagements budgétaires précis et complets. Il ne peut en être autrement puisque la plupart des engagements non seulement doivent être contractualisés, mais aussi requièrent la consultation du Territoire. L'Etat ne peut par conséquent prendre un engagement unilatéral que pour les seules matières qui sont de son propre ressort. C'est pourquoi la formule de la loi d'orientation a été préférée à la formule de la loi de programmation.

En second lieu, le libellé a été légèrement modifié lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, puisque le titre initial portait sur *"l'aide de l'Etat en faveur du développement économique, social et culturel du Territoire de la Polynésie française"*.

La nouvelle formulation *"pour le développement"* et non sur *"l'aide de l'Etat"* est plus ambitieuse, et moins restrictive.

ARTICLE PREMIER

Champ d'application de la loi

Commentaire : Cet article précise les objectifs du projet de loi et prévoit que "la Nation aidera le territoire de Polynésie française à réaliser une mutation profonde de son économie". Les objectifs et les moyens sont définis pour une durée de dix ans.

Cet article appelle trois commentaires :

1. **Sur la forme**, on pourra observer que la rédaction tient plus de l'exposé des motifs que d'un véritable projet de loi normatif : *"la présente loi définit les conditions dans lesquelles la solidarité exprimée par la Nation aidera le territoire de Polynésie française à réaliser une mutation profonde de son économie..."*.

Ce type de formulation est cependant relativement courant dans les lois d'orientation et l'on remarquera que la loi de programmation n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des DOM contenait elle aussi dans son article 1er un article général et fort peu normatif : *"l'effort de la Nation en faveur des DOM tend au développement économique, à l'emploi des jeunes, à la mobilité des populations entre ces collectivités et la métropole (...), à la réalisation de la parité sociale globale avec la métropole"*.

2. **Sur le fond**, la loi précise que l'objectif est de *"parvenir à un développement mieux équilibré et à une moindre dépendance à l'égard des transferts publics, en favorisant le dynamisme des activités locales et le progrès social"*.

Ces objectifs répondent à la situation décrite en première partie du rapport.

L'économie polynésienne est totalement déséquilibrée par la prépondérance d'une seule activité, et le glissement vers une fonctionnarisation (38 % des emplois, soit 50 % des salariés, sont des emplois publics). Les activités traditionnelles, pêche, agriculture, se sont effondrées, et le tourisme n'est pas à son plein potentiel.

La dépendance à l'égard des transferts publics est incontestable, même si les chiffres avancés par les différentes parties prenantes sont contradictoires. Selon les propositions de la délégation polynésienne à l'occasion du Pacte de progrès, "la dépendance économique du territoire serait de l'ordre de 75 %". L'objectif serait de ramener la dépendance à 40 voire 50 %, selon le modèle suivant.

Ressources extérieures du territoire

	Moyenne 1988-1990	Projection sur 10 ans
Activités du ministère de la défense	35 %	10 - 11 %
Transferts publics éducation nationale . .	19 %	20 - 22 %
Transferts publics autres	21 %	20 - 27 %
Sous-total	75 %	50 - 60 %
Ressources propres du territoire		
. produits agricoles et mer	np	10 - 15 %
. tourisme - retraités-services	np	30 - 35 %
Sous-total	25 %	40 - 50 %
Total	100 %	100 %

Source : propositions de la délégation polynésienne au Pacte de progrès, janvier 1993

3. Sur la durée de la programmation

Le projet de loi a une double spécificité, puisque, d'une part, il prévoit un double échancier, et que d'autre part, un engagement sur dix ans est exceptionnel.

En vertu du premier alinéa de l'article, le projet de loi définit pour **dix ans** les conditions dans lesquelles la solidarité exprimée par la Nation aidera le territoire à réaliser sa mutation...

En revanche, le deuxième alinéa de l'article dispose que "l'aide financière apportée par l'Etat est précisée pour les cinq premières années d'application de la loi".

Un engagement financier sur dix ans aurait certainement été imprudent, compte tenu des avancées réelles de "la mutation" annoncée, d'autant plus qu'il convient dès à présent d'observer que l'engagement sur les cinq prochaines années est exprimé en francs courants.

Ce double échéancier signifie par conséquent qu'il y aura une seconde étape législative comportant des engagements budgétaires en 1998.

Une programmation sur dix ans est de surcroît exceptionnelle. La multiplication des lois de programmation et d'orientation au cours de ces dernières années constitue en quelque sorte une "base de données" suffisante, pour apprécier l'originalité du présent projet. Dans la grande majorité des cas, l'orientation est définie pour cinq ans ; quelques engagements ont été précisés sur six, sept, voire, exceptionnellement huit ans, mais à la connaissance du rapporteur, jamais une loi d'orientation n'aura porté sur une durée aussi longue.

Exemples de lois d'orientation et de programmation

• <i>Lois de programmation militaire</i> (8 décembre 1960, 23 décembre 1964, 19 novembre 1970, 19 juin 1976, 8 juillet 1983, 22 juillet 1987, 10 janvier 1990)	5 ou 6 ans
• <i>Loi de programme sur les musées</i> (11 juillet 1978)	6 ans
• <i>Loi d'orientation de la recherche</i> (13 juillet 1982)	5 ans
• <i>Loi d'organisation de la police</i> (7 août 1985)	5 ans
• <i>Loi de programme relative au développement des DOM</i> ... (31 décembre 1986)	5 et 8 ans
• <i>Loi de programme relative au patrimoine monumental</i> (5 janvier 1988, 31 décembre 1993)	5 ans
• <i>Loi quinquennale relative à l'emploi et à la formation professionnelle</i> (20 décembre 1993)	5 ans
• <i>Loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques</i> (en cours de promulgation)	5 ans
• <i>Perspectives financières pluriannuelles (budget des Communautés européennes)</i> (1988 et 1993)	5 ou 7 ans

Décision de la commission : la commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE PREMIER BIS

**Engagement de l'Etat dans le domaine de l'éducation,
la formation et la recherche**

Commentaire : Cet article, le premier d'une série de sept articles additionnels, réintroduit dans la loi, des dispositions figurant en annexe, relatives aux engagements de l'Etat dans le domaine de l'éducation, la formation et la recherche.

Cet article appelle deux courtes observations, de forme et de fond :

1. Sur la forme, on rappellera que cet article additionnel a été introduit par amendement de l'Assemblée nationale, mais ne fait que reprendre des dispositions qui figuraient à l'article 3 de l'avant-projet de loi ; ces dispositions avaient été "*déclassées*" et renvoyées en annexe du projet de loi, après l'examen du Conseil d'Etat. Elles sont donc réintroduites par le législateur.

Ce mouvement, qui consiste à incorporer dans le corps de la loi des dispositions qui étaient prévues en annexe, n'a guère de signification juridique, dans la mesure où, comme le rappelait notre collègue Louis Virapoullé, lors de l'examen de la loi de programmation relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte :

«En vertu de l'adage "accessorium sequitur principale" et conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'annexe a la même valeur juridique que le texte auquel elle se rapporte et, partant, peut être en principe amendée, fût-ce sous la forme d'une réserve introduite dans l'article d'approbation».

2. Sur le fond, l'Etat s'engage à "*augmenter le nombre des enseignants*" affectés aux établissements du premier degré, afin de parvenir à un taux d'encadrement comparable à ceux relevés en métropole et "*améliorer la qualité des équipes pédagogiques*" (1er alinéa), "*faciliter l'accès à l'enseignement supérieur*" (2ème alinéa), et

d'une façon générale *"favoriser l'insertion sociale des jeunes"* (3ème alinéa). Il s'agit donc d'objectifs généraux.

Dans ce cadre, des négociations interministérielles ont permis de prévoir la création de 300 postes budgétaires sur cinq ans, en vue de la titularisation d'un nombre identique d'instituteurs suppléants. Le coût prévisionnel global de cette mesure est de 170 millions de francs.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE PREMIER TER (NOUVEAU)

**Assistance technique de l'Etat dans le domaine de la santé
et de la protection sociale**

Commentaire : Cet article, qui reprend une disposition qui figurait en annexe du projet de loi initial, prévoit que l'Etat apportera "une assistance technique à la rénovation du système de santé et au régime de protection sociale du Territoire".

En effet, les questions touchant à la santé, liées notamment à la démographie et à la pyramide des âges, risquent d'être plus aiguës dans les années à venir, dans la mesure où l'évolution démographique devrait être spectaculaire : le Territoire comptait 208.000 habitants en 1992 ; la population devrait atteindre 250.000 personnes en l'an 2000, soit une augmentation de près d'un quart en moins de dix ans. Actuellement, les trois quarts de la population vivent sur l'île de Tahiti, notamment dans la région urbaine de Papeete, avec les risques liés à toute croissance urbaine désordonnée. De surcroît, la situation sociale de la population en milieu rural est particulièrement difficile à appréhender.

L'enjeu est donc important. Une mission est d'ores et déjà sur place pour envisager les modalités de coopération (formation d'infirmières, aides sociales...).

Les modalités financières de l'aide de l'Etat dans les domaines de la santé et de la protection sociale sont fixés à l'article 3 du présent projet de loi.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE PREMIER QUATER (NOUVEAU)

Assistance de l'Etat dans le domaine juridictionnel

Commentaire : L'article prévoit qu'une convention définira les modalités d'assistance technique de l'Etat au service de protection judiciaire de la jeunesse de Polynésie. L'Etat instituera également une commission de conciliation obligatoire en matière foncière.

D'ores et déjà, sur le premier point, un projet de convention a été soumis au Territoire et un fonctionnaire de la protection judiciaire de la jeunesse a été détaché auprès du Territoire.

Sur le second point, il est clair que l'une des conditions du développement productif et touristique ainsi que de l'amélioration de l'offre de logements est la solution des problèmes fonciers. Le Conseil économique et social note ainsi dans son avis :

«Le Code civil français, promulgué sur le Territoire, n'est pas adapté à la situation. Les écrits sont peu nombreux pour permettre d'établir les droits au point que des revendications foncières s'expriment, parfois violemment, se fondant sur la propriété ancestrale traditionnelle antérieure à 1877 et bloquant ainsi aussi bien l'immobilier productif ou celui du logement que l'exploitation agricole. L'indivision devient l'état commun en Polynésie. Des parcelles de terrains, petites ou grandes, et même des domaines entiers sont "tombés en friche"... ; cette propriété ancestrale peut d'ailleurs s'étendre à des portions de territoire sous les eaux empêchant toute exploitation minière (cas des phosphates). Par ailleurs, le dédoublement, le plus souvent, entre la fonction de propriétaire de l'immeuble et celle de l'exploitant commercial ou touristique ne facilite pas les choses.

Le statut d'autonomie interne donne au gouvernement territorial des compétences en matière de transferts de propriété mais, devant la complexité de ces problèmes, son action est très difficile».

La commission de conciliation obligatoire mettra en oeuvre des arbitrages permettant de mieux identifier les propriétaires ou d'améliorer la gestion des propriétés restées collectives.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE PREMIER QUINQUIES (NOUVEAU)

Assistance de l'Etat en matière fiscale

Commentaire : L'article prévoit que "l'Etat apportera son concours technique à l'effort engagé par le Territoire en vue de moderniser les règles fiscales".

La fiscalité est une compétence propre du Territoire. Votre rapporteur a toutefois insisté dans l'exposé général sur les très forts déséquilibres qui la menacent.

La nécessaire rénovation a ainsi commencé en juillet 1993, par l'instauration remarquée d'une "contribution sociale territoriale". Cette initiative a été acceptée par la population, et a d'ailleurs reçu les encouragements du Conseil économique et social :

«S'il n'existe pas d'impôt progressif sur le revenu en Polynésie, il faut noter l'instauration, depuis le mois de juillet 1993, d'une contribution sociale territoriale (CST) à taux progressif et s'appliquant sur le revenu des activités salariées ainsi que sur le revenu des personnes morales ou physiques assujetties à l'impôt sur les transactions.

Elle est destinée à abonder les recettes budgétaires du Territoire et de la Caisse de solidarité. Cette démarche, courageuse de la part des responsables tant politiques qu'économiques et sociaux, mérite d'être soulignée. Son acceptation semble, après une période agitée, aujourd'hui acquise par l'ensemble des partenaires socio-professionnels».

Avis du CES, 3 décembre 1993.

Votre commission salue et encourage à son tour les efforts du Territoire dans ce domaine.

Pour la période 1994-1998, les objectifs majeurs de la réforme que le Territoire de Polynésie française s'est engagé à mener à bien dans le cadre du Pacte de progrès de janvier 1993, sont :

- de permettre une plus juste répartition de la pression fiscale selon les ménages ;
- de permettre une meilleure efficacité économique du système ;
- de garantir une meilleure stabilité des ressources fiscales.

Ces objectifs doivent être atteints principalement par la mise en oeuvre de deux séries de moyens :

- **L'allégement des droits d'entrée** sur les biens d'équipement primaires, les matériaux de construction de base, les intrants nécessaires aux activités productives locales, les biens de consommation de première nécessité. Ces mesures pourraient être mises en place parallèlement à l'instauration de la TVA et à l'obtention d'un meilleur rendement des impôts directs.

Avec la mise en place définitive de la TVA à l'horizon 1997 les droits d'entrée et les taxes parafiscales pourront être totalement supprimées, seuls subsistants des droits de douane.

- **L'instauration de la taxe sur la valeur ajoutée** : pour des raisons techniques, cet impôt ne pourra être introduit que progressivement à compter de 1995. Il pourra, en fonction des taux appliqués selon les secteurs constituer un outil de gestion économique performant ainsi qu'un moyen de plus juste répartition de la pression fiscale. Cet impôt pourra par ailleurs être assis sur une très large assiette fiscale permettant ainsi de dégager un produit significatif sur la base de taux raisonnables (le taux moyen a été évalué à 10 %).

L'étude de sa mise en place fait actuellement l'objet d'une mission d'experts ainsi que d'une consultation des partenaires sociaux pour en définir les modalités pratiques d'application. Dans ce domaine, le Territoire a besoin d'une assistance technique importante et d'un renforcement significatif des effectifs en cadres (au niveau de ses services fiscaux), ainsi que du concours de deux ingénieurs économistes de l'INSEE pour la préparation macro-économique de la réforme.

En conséquence, **le point 6 de l'annexe** du présent projet de loi prévoit que l'Etat aidera le Territoire à *"aménager et moderniser la réglementation territoriale en matière de fiscalité par, notamment, l'introduction d'un système de taxe sur la valeur ajoutée"*.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE PREMIER SEXIES (NOUVEAU)

Adaptation du statut du personnel communal

Commentaire : Cet article prévoit d'adapter le statut du personnel communal "à la situation particulière des communes, et notamment à leurs capacités budgétaires".

Cette adaptation paraît impérative pour les raisons souvent indiquées : forte croissance des emplois publics, niveau de salaires élevés, diminution sensible des recettes fiscales, crise des finances communales.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE PREMIER SEPTIES (NOUVEAU)

**Développement des télécommunications
dans les archipels éloignés**

Commentaire : Par cet article, l'Etat s'engage à concourir aux efforts du Territoire en faveur du développement des télécommunications dans les archipels éloignés.

Cet article évoque l'un des handicaps naturels du Territoire, lié à sa géographie.

La situation des archipels, entraîne presque inévitablement un déséquilibre spatial de développement. Le Territoire est composé de 132 îles sur un territoire grand comme l'Europe. L'extrême morcellement pose quantité de problèmes : approvisionnement, concentration variable de populations, exigüité du marché local... Cette difficulté à d'ailleurs été reconnue lors de l'examen du texte en Commission, tant par votre rapporteur, que par notre éminent collègue M. Maurice Blin. Par leur situation, à plus de 1.500 km de Papeete, les îles Marquises sont souvent moins bien loties que la capitale du Territoire. Les commissaires ont d'ailleurs expressément souhaité que le développement du Territoire soit partagé entre les îles.

Cet article ne peut à lui seul régler ce problème, mais participe à la même logique, en prévoyant une aide de l'Etat en faveur du développement des télécommunications dans les archipels éloignés.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2

Contrat de développement et conventions techniques

Commentaire : Cet article prévoit la négociation prochaine avec le Territoire, d'un dispositif contractuel important avec un contrat de développement, un contrat de ville, des conventions d'aide technique et financière.

L'ensemble des textes et engagements, c'est-à-dire l'accord-cadre signé en janvier 1993, la présente loi d'orientation, et les contrats à conclure au cours de cette année permettront l'application des objectifs du Pacte de progrès.

Le contrat de développement, prévu au premier alinéa, portera sur cinq années : il précisera les actions auxquelles l'Etat apporte son concours et les modalités de ce dernier.

Ce contrat passé avec la Polynésie s'inspirera très directement des précédents contrats de plan et des contrats de développement passés par l'Etat avec le Territoire de Nouvelle-Calédonie, qui, semble-t-il, donnent toute satisfaction. Le contrat de développement est actuellement en cours de négociation.

Le deuxième alinéa précise que les conventions d'aide technique et financière Etat-Territoire devront être compatibles avec le contrat de développement. Cette précision paraît d'ailleurs quelque peu superflue.

Le troisième alinéa prévoit la signature d'un **contrat de ville** passé avec les communes de la zone urbaine de Papeete. Une déclaration d'intention a d'ores et déjà été signée (le 20 septembre 1993) par les maires des sept communes formant l'agglomération du chef lieu du Territoire.

Votre rapporteur rappelle que le montant de l'aide apportée par l'Etat dans le cadre des contrats de développement et de ville s'élèvera à 1.416 millions de francs au lieu d'un milliard de francs pour le précédent contrat de plan.

Enfin, le quatrième alinéa prévoit la possibilité pour l'Etat de conclure des conventions avec les sociétés d'économie mixte constituées par le Territoire afin de définir les conditions d'utilisation des subventions accordées par l'Etat à ces sociétés, ainsi que les modalités du **contrôle financier exercé** sur elles. Le contrôle financier sera confié à un contrôleur d'Etat dans les conditions fixées par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2 BIS (NOUVEAU)

Champ de compétence de la chambre territoriale des comptes

Commentaire : Cet article additionnel, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des finances, a pour objet de permettre à la Cour des comptes de déléguer ses compétences à l'égard des sociétés, groupements ou organismes exerçant leur activité en Polynésie à la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française.

L'article 97 du statut de 1984, dans son texte issu de la loi n° 90-612 du 12 juillet 1990, prévoit l'institution d'une chambre territoriale des comptes de la Polynésie française dont le siège est à Papeete.

Le même article ne lui attribue toutefois qu'une partie des compétences dévolues aux chambres régionales des comptes de métropole au terme de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. En particulier, il n'est pas prévu que la chambre territoriale des comptes de Polynésie française assure *"la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 10.000 francs ou dans lesquels elles détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion"*.

Parallèlement, l'article 6 bis-B de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes dispose : *"La Cour peut également assurer, sous réserve de la compétence attribuée aux chambres régionales des comptes, la vérification des comptes et de la gestion (...) des sociétés, groupements ou organismes, quel que soit leur statut juridique, dans lesquels l'Etat, les collectivités, personnes ou établissements publics, les organismes déjà soumis au contrôle de la Cour détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants"*.

En outre, et de façon cette fois générale, l'article 7 de la même loi précise que *"sont soumis au contrôle de la Cour des comptes tous les organismes de droit privé jouissant de la personnalité civile ou de l'autonomie financière, qui assurent en tout ou partie la gestion d'un régime légalement obligatoire :*

- d'assurance couvrant la maladie, la maternité, la vieillesse, l'invalidité, le décès, les accidents du travail et les maladies professionnelles ;

- de prestations familiales".

Il ressort de la juxtaposition de ces différents textes que la Caisse de prévoyance sociale (CPS) du Territoire ainsi que les sociétés d'économie mixte constituées par le Territoire ne relèvent pas du contrôle de la Chambre territoriale des comptes mais uniquement de celui de la Cour des comptes.

Le présent article ne remet pas en cause le champ de compétence de la Cour mais ouvre une faculté sur le modèle de ce que prévoit déjà le deuxième alinéa de l'article 5 de la loi précitée du 22 juin 1967. Celui-ci dispose, en effet, que le jugement des comptes de certains établissements publics nationaux peut être confié aux chambres régionales des comptes par arrêtés du premier président de la Cour des comptes pris après avis du procureur général près la Cour des comptes et des présidents des chambres régionales des comptes intéressés.

Ce mécanisme, on le comprend aisément, est de nature à accroître l'effectivité et la fréquence des contrôles en rapprochant, dans l'espace, le contrôleur et le contrôlé sans toutefois toucher à l'équilibre des répartitions de compétences entre la Cour et les Chambres régionales. On peut raisonnablement penser qu'un système similaire a encore plus de motifs de s'appliquer à des collectivités d'outre-mer.

Le présent article dispose donc ainsi que lorsque la Cour des comptes est compétente à l'égard des sociétés, groupements ou organismes exerçant leur activité sur le territoire de la Polynésie française, la vérification des comptes peut être confiée à la chambre territoriale des comptes de Polynésie française par arrêté du premier président de la Cour des comptes pris après avis du procureur général près la Cour des comptes et du président de la chambre territoriale.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3

Engagements financiers de l'Etat en matière de protection sociale

Commentaire : Cet article fixe à 400 millions de francs sur cinq ans la contribution financière que l'Etat apportera au régime de protection sociale de solidarité que le Territoire s'est engagé à mettre en place par le Pacte de progrès de janvier 1993. Il prévoit également que l'Etat accroîtra, de 1,8 million de francs chaque année de 1994 à 1998, sa participation aux actions menées par le Territoire en matière de santé publique.

1. La participation financière de l'Etat au nouveau régime de protection sociale de solidarité.

a) L'absence d'un système de protection sociale généralisée en Polynésie française.

Il n'existe pas à l'heure actuelle de couverture sociale généralisée sur le territoire de la Polynésie française.

Seules les personnes affiliées au régime général des salariés, à travers la Caisse de prévoyance sociale (CPS), bénéficient d'un véritable régime de prestations familiales et d'assurances sociales.

Un régime de protection sociale en milieu rural (RPSMR) a, par ailleurs, été institué en 1979 en faveur des agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, aquaculteurs et des artisans. La faiblesse des contributions exigées des contributeurs explique que l'équilibre budgétaire du RPSMR ne puisse être réalisé qu'au moyen de subventions de l'Etat et du Territoire. Ce mode d'alimentation autorise, en fait, à assimiler le régime rural à un véritable mécanisme d'aide sociale.

Les autorités territoriales ont confié à la Caisse de prévoyance sociale (CPS) la gestion des régimes sociaux des salariés et des travailleurs non salariés du milieu rural.

Enfin, les fonctionnaires et agents des organismes publics d'Etat relèvent, dans des conditions restrictives, des régimes de protection sociale métropolitains (1). De même, les personnels employés à bord des navires de commerce ou de pêche sont rattachés, pour leur régime de retraite et d'assurance maladie, à l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) et à la CPS pour les prestations familiales.

Au total toutefois, plusieurs dizaines de milliers de personnes, travailleurs indépendants en zone urbaine, chômeurs, indigents, ne sont couvertes par aucun des régimes de protection sociale existants (CPS, RPSMR, fonctionnaires de l'Etat).

Ceux qui en ont la capacité adhèrent à des mutuelles. Les autres relèvent de l'aide sociale des communes et doivent recourir à l'hôpital public pour leur couverture maladie. Il existe également un office territorial de l'action sociale et de la solidarité (OTASS), subventionné par l'Etat et le Territoire, qui distribue des allocations de revenu minimum aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

Le tableau suivant permet de mesurer l'état actuel de la couverture sociale en Polynésie française.

Couverture	Population couverte	dont : ouvrants- droit	autres ayants-droit	retraités
CPS	105.000	40.000	60.000	5.000
Assurances volontaires ..	1.000	1.000	500	
RPSMR	31.000	8.000	20.000	3.000
Fonction publique (y compris 2 800 CEAPF)	25.000	10.000	15.000	P.m
OTASS	3.000			
Population couverte	165.000	58.500	95.500	8.000
Population totale	200.000			
Population non couverte	35.000			

Source : CPS - RPSMR

1. Lire le commentaire sous l'article 3 bis.

b) La réforme des mécanismes de protection sociale prévue dans le Pacte de progrès

Les bases de la réforme générale que souhaite mettre en oeuvre le territoire de Polynésie française sont les suivantes :

- L'instauration d'une distinction claire entre un régime de base d'assurance et un régime de base d'aide sociale.

Tous les polynésiens non bénéficiaires d'éventuels régimes spécifiques devraient ainsi être classés dans l'un de ces deux régimes en fonction du niveau de revenus du chef de famille.

Dans ce nouveau cadre, le RPSMR serait supprimé et ses ressortissants seraient répartis entre le régime d'assurance et le régime d'aide sociale.

Les "indigents" seraient intégralement recensés et intégrés au régime de base d'aide sociale.

- L'adoption d'un code de protection sociale garantissant à tous les polynésiens une protection sociale de base compensant l'assurance-maladie, les aides à la famille, le minimum vieillesse et les allocations aux handicapés.

Cette protection de base serait acquise, selon le cas, à travers le régime d'assurance ou à travers le régime d'aide social unifié. La gestion de ces deux régimes serait centralisée à la Caisse de prévoyance sociale.

Les nombreux travailleurs intermittents pourraient ainsi bénéficier d'une couverture fiable, la CPS étant en mesure de les faire basculer d'un régime à l'autre en fonction de leur situation.

Par ailleurs, l'OTASS qui distribue actuellement les allocations aux personnes âgées et aux personnes handicapées disparaîtrait, l'ensemble de ses ressortissants actuels étant transférés au régime de base d'aide sociale.

Cette configuration permettrait, en outre, d'offrir aux personnes âgées et aux personnes handicapées allocataires de l'OTASS une couverture d'assurance maladie dont elles ne bénéficient pas actuellement.

c) L'apport de l'Etat dans le cadre de la généralisation de la couverture sociale

La contribution actuelle de l'Etat au RPSMR et à l'OTASS atteint 75 millions de francs métropole soit 15 % environ des dépenses de solidarité du Territoire.

L'accord-cadre du 27 janvier 1993 prévoit que l'Etat contribuera par convention avec le Territoire au cofinancement des prestations suivantes du nouveau régime de solidarité : minimum vieillesse, allocations familiales, allocations aux personnes handicapées à l'exception de la couverture maladie-maternité-invalidité.

La contribution actuelle sera ainsi augmentée de 20 millions de francs par an pendant 5 ans à partir de 1994. Le coût du régime de solidarité, hors couverture maladie, étant évalué à 275 millions de francs, l'apport de l'Etat sera ainsi porté de 75 millions de francs en 1992 et en 1993 à 195 millions de francs en 1998 selon l'échéancier suivant :

- 115 millions de francs en 1994 (75 + 40 millions de francs) (1) ;
- 135 millions de francs en 1995 (75 + 60 millions de francs) ;
- 155 millions de francs en 1996 (75 + 80 millions de francs) ;
- 175 millions de francs en 1997 (75 + 100 millions de francs) ;
- 195 millions de francs en 1998 (75 + 120 millions de francs).

1. L'accord-cadre du 27 janvier 1993 prévoyait la mise en oeuvre du nouveau régime de solidarité en 1993. Les conventions ne devraient toutefois être signées qu'au cours de 1994. Ces 40 millions de francs s'analysent donc en fait en 20 millions pour 1993 et 20 autres millions de francs pour 1994.

2. La majoration des moyens financiers mis à la disposition du Territoire par l'Etat en matière de santé publique

L'accord-cadre du 27 janvier 1993 dispose également : *"La convention du 3 octobre 1979 portant sur la lutte contre les épidémies, l'éducation sanitaire, la formation de personnels médicaux sera refondue afin de participer au financement de programmes particuliers. Son montant pourra être augmenté dans ce cadre."*

Le présent article prévoit, en fait, **une majoration de près de 50 %**, à l'échéance 1998, des subventions versées par l'Etat, en 1993, sur la base de la convention de 1979. Celles-ci ont en effet atteint *17,4 millions de francs* l'an passé et ce montant doit être majoré, aux termes du présent article, de :

- 1,8 million de francs en 1994 ;
- 3,6 millions de francs en 1995 ;
- 5,4 millions de francs en 1996 ;
- 7,2 millions de francs en 1997 ;
- 9 millions de francs en 1998.

Les modalités de la participation de l'Etat aux actions de santé publique menées par le Territoire seront, en outre, modifiées à l'occasion de la révision de la convention du 3 octobre 1979.

Jusqu'à présent, en effet, l'aide de l'Etat s'apparentait à une simple subvention versée sur le budget du service de santé du Territoire. A l'avenir, les crédits correspondants devraient être déconcentrés auprès du haut-commissaire de la République chargé de définir les programmes sanitaires que l'Etat envisage de conduire conjointement avec le Territoire dans un domaine qui reste cependant de la compétence de ce dernier. Les objectifs à atteindre seront clairement identifiés et les opérations conduites seront exactement délimitées. La convention devra ainsi notamment préciser *"les règles permettant le bon usage des fonds alloués."*

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 3 BIS (NOUVEAU)

Affiliation de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat à la Sécurité sociale en matière d'assurance maladie-maternité

Commentaire : Cet article additionnel, inséré par voie d'amendement d'origine gouvernementale, prévoit que l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat exerçant leur activité sur le territoire de la Polynésie française seront, sans aucune discrimination, affiliés à la Sécurité sociale pour les prestations en nature relevant de l'assurance maladie-maternité. Cette généralisation prend effet à compter du 1^{er} janvier 1995.

Les fonctionnaires de l'Etat présents en Polynésie française, qu'ils soient expatriés ou qu'ils appartiennent aux corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française (CEAPF), cotisent au taux réduit de 1 % à la sécurité sociale métropolitaine pour les soins qui peuvent leur être dispensés en métropole.

En revanche, sur le Territoire, ces fonctionnaires sont soignés soit dans les structures publiques, hôpitaux notamment, soit dans des structures privées. Dans ce dernier cas, ils ne sont toutefois remboursés que s'ils ont recours à des mutuelles dont les coûts d'adhésion sont élevés.

L'Etat rembourse au Territoire les frais d'hospitalisation de ces fonctionnaires. Le montant de ce remboursement est de 9 millions de francs métropole par an.

Le texte initialement soumis par le Gouvernement à l'Assemblée territoriale et au Conseil économique et social proposait l'assujettissement des seuls CEAPF à la Caisse de prévoyance sociale (CPS) de Polynésie pour le risque maladie. Ainsi que le notait le Conseil économique et social dans son avis, cette solution avait un triple mérite :

- l'Etat réglait sa cotisation patronale ;
- les CEAPF étaient désormais couverts pour le risque maladie en Polynésie ;

- la CPS locale se trouvait financièrement confortée par la participation conjuguée des fonctionnaires polynésiens et de l'Etat.

Les fonctionnaires des CEAPF auraient donc relevé d'un régime distinct de celui des fonctionnaires expatriés venus de métropole, lesquels voyaient leur situation inchangée. Les fonctionnaires des CEAPF ont ainsi souligné le fait que le schéma proposé par le Gouvernement comportait une discrimination même si certaines améliorations étaient apportées par rapport à leur situation actuelle : bien qu'étant fonctionnaires de l'Etat, ils ne relevaient cependant plus du même régime que les autres fonctionnaires travaillant en métropole ou issus de la métropole.

Aussi, le Conseil économique, social et culturel territorial, l'Assemblée territoriale et le Conseil économique et social ont-ils proposé à l'automne dernier, dans leurs avis respectifs, d'assujettir l'ensemble des fonctionnaires d'Etat en activité ou à la retraite en Polynésie française à la Caisse nationale de maladie (CNAM), une convention devant être conclue entre cette dernière et la CPS pour assurer localement la prise en charge des prestations de santé dispensées en Polynésie française à tous ces fonctionnaires, ainsi que la gestion de leurs dossiers.

Cette solution qui donnait satisfaction à toutes les parties sur place avait toutefois un coût légèrement supérieur pour l'Etat. Elle n'avait donc pas été retenue dans le cadre du projet de loi déposé à la fin de la dernière session ordinaire sur le bureau de l'Assemblée nationale. En effet, il paraissait logique d'affilier à une caisse locale les fonctionnaires CEAPF de recrutement local qui ont vocation à effectuer toute leur carrière dans le Territoire. Elle a cependant fini par recevoir l'aval du Gouvernement qui a lui-même proposé l'amendement étendant aux fonctionnaires des CEAPF la couverture maladie de la Sécurité sociale.

Le taux de cotisation de ces fonctionnaires sera ainsi aligné sur celui acquitté par les autres cotisants, soit 6,05 %.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 4

Ressources des communes

Commentaire : Cet article prévoit la prise en charge directe par l'Etat d'une fraction de la quote-part versée par le territoire aux communes par l'intermédiaire du fonds intercommunal de péréquation des communes de Polynésie française (FIP).

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 prévoit, en son article 10, qu'un fonds intercommunal de péréquation reçoit une quote-part des impôts, droits et taxes perçus ou à percevoir au profit du budget territorial. Cette quote-part ne peut être inférieure à 15 % du montant desdites ressources. Elle est fixée par décret en Conseil d'Etat.

Le FIP représente l'essentiel des ressources des communes (44 % en moyenne, mais plus pour les petites communes) devant la dotation globale de fonctionnement (26 % en moyenne).

Le montant du fonds intercommunal de péréquation était resté pratiquement inchangé autour de 9 milliards de francs CFP (495 millions de francs métropole) de 1986 à 1992.

Le projet de décret fixant pour l'année 1993 la quote-part destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation prévoyait le maintien du taux de prélèvement du FIP à son niveau de 1992, soit 17 % sur les prévisions fiscales. L'assiette du prélèvement retenue pour 1993 (49,75 milliards de francs CFP) était cependant sensiblement inférieure à celle de 1992 (53 milliards de francs CFP) **en raison notamment de l'incidence de la suspension des essais nucléaires sur les recettes douanières du territoire et de la conjoncture économique générale.**

Sur cette base, le FIP 1993 s'est élevé à 8.457,5 millions de francs CFP (465,2 millions de francs métropole), en diminution de 552,1 millions (30,4 millions de francs métropole) par rapport au montant de l'exercice 1992.

L'Etat s'est engagé dans l'accord-cadre du pacte de progrès économique, social et culturel, signé avec le territoire le 27 janvier 1993, à apporter à titre **exceptionnel** un concours financier sous la forme de la prise en charge d'un point de la quote-part versée par le territoire, dont la charge réelle n'est donc plus que de 16 %. Il a ainsi attribué une subvention de compensation au budget du territoire, pour un montant de 497,5 millions de francs CFP (27,36 millions de francs métropole). Ce concours exceptionnel de l'Etat a été dégagé dans la loi de finances rectificative votée à la session d'automne 1993.

Le présent article a pour objet de consolider le soutien apporté par l'Etat en 1993 et de préciser les modalités de son versement sur la période 1994-1998. La contribution de l'Etat sera égale, en 1994, à *un quinzième* de la quote-part versée par le territoire au FIP en 1993, à *un dixième* en 1995 et à *deux quinzièmes* pour les trois années 1996, 1997 et 1998.

Participation de l'Etat au financement du fonds intercommunal de péréquation					
Quote-part du territoire en 1993 : 7.960 millions de francs CFP					
Participation de l'Etat en	1993 :	497,5	"	"	(1/16e)
"	1994 :	530,7	"	"	(1/15e)
"	1995 :	796,0	"	"	(1/10e)
"	1996 :	1.061,3	"	"	(2/15e)
"	1997 :	1.061,3	"	"	(2/15e)
"	1998 :	1.061,3	"	"	(2/15e)

L'exposé des motifs du présent article précise que l'apport de l'Etat doit *"permettre au territoire de diminuer, à due concurrence, le montant de la quote-part qu'il verse au fonds intercommunal de péréquation des communes et d'affecter les ressources ainsi disponibles au développement économique et social"*. Cet abondement ne devrait donc rien ajouter aux ressources des communes.

Contrairement à ce qui s'est passé en 1993, la contribution de l'Etat ne transitera pas par le budget du Territoire, ni par le fonds intercommunal de péréquation, mais sera directement répartie et attribuée aux communes par le haut-commissaire de la République.

*

* *

L'Etat contribuera également aux ressources des communes de la Polynésie française par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF). La loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la DGF prévoit, en effet, deux mécanismes généraux de majoration pour l'outre-mer ⁽¹⁾ :

- le montant total de la dotation forfaitaire attribuée aux communes de l'outre-mer est majoré, en 1994, d'une somme de 30 millions de francs prélevée sur la dotation d'aménagement (*article 26*) ;

- les communes des territoire d'outre-mer recevront, d'autre part, une quote-part de la dotation d'aménagement qui recouvre une dotation de solidarité urbaine et une dotation de solidarité rurale. Or, jusqu'à présent, ces communes n'étaient pas éligibles à la DSU (*article 25*).

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des finances, a, en outre, souhaité préciser, dans le cadre du présent article, que "*l'Etat tiendra compte des contraintes particulières des communes de Polynésie française pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement*".

On notera que dans le cadre du régime en vigueur jusqu'au 31 décembre dernier, le montant des quotes-parts de la dotation de péréquation, de la dotation de compensation et des concours particuliers (hors DSU) était réparti entre les communes de Polynésie française, à raison de :

- 45 % proportionnellement à la population des communes ;

- 15 % proportionnellement au nombre d'enfants scolarisés dans les écoles primaires et préélémentaires de chaque commune ;

- 15 % proportionnellement au nombre de points attribués à chaque commune en fonction de son éloignement du chef-lieu du territoire, soit :

1. Ce dispositif de majoration n'est, en effet, pas spécifique à la Polynésie française.

- pour les communes des îles Australes, Marquises, Tuamotu, Gambier : 180,
 - pour les communes des îles Maupiti, Tahaa : 132,
 - pour les communes des îles Sous le Vent (sauf Maupiti et Tahaa) : 127,
 - pour les communes de Mooréa-Maiao : 115,
 - pour les autres communes : 100.
- 10 % proportionnellement à la superficie de chaque commune ;
- 15 % proportionnellement à la capacité financière de chaque commune mesurée par les centimes additionnels émis sur la contribution des patentes et la contribution foncière sur les propriétés bâties.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, ces principes de calcul devraient être maintenus pour la répartition de la future dotation d'aménagement instituée au sein de la DGF par la loi précitée du 31 décembre 1993. La part relative à l'éloignement du chef-lieu du Territoire devrait cependant être accrue, en contrepartie des flux financiers dont les communes de l'agglomération de Papeete devraient bénéficier dans le cadre du futur contrat de ville.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 5

Création d'un fonds pour le progrès de la Polynésie française

Commentaire : Cet article prévoit la création d'un fonds pour le progrès de la Polynésie française au sein du fonds d'intervention pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES)

Le texte soumis à l'examen des assemblée du Territoire et à celui du Conseil économique et social disposait initialement : *"Il est créé, à compter du 1er janvier 1994 et pour la période d'application de la présente loi, au sein du budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer, un fonds pour le progrès de la Polynésie française destiné au financement de certaines des opérations du contrat de développement et du contrat de ville pour la zone urbaine de Papeete"*.

L'inscription de cette ligne nouvelle dans le bleu budgétaire offrait l'avantage d'emblée d'isoler optiquement les subventions d'investissement du ministère spécifiquement destinées à la Polynésie française dans le cadre du contrat de développement ainsi qu'à la zone urbaine de Papeete dans le cadre du contrat de ville.

La formule finalement retenue, un ensemble logé au sein de la section générale du fonds d'intervention pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES), n'accorde en revanche aucune garantie quant à l'inscription d'une ligne autonome pour le financement des subventions d'investissement prévues dans le contrat de développement Etat-Territoire. Un engagement du Gouvernement sur ce point, au cours du débat devant notre Haute Assemblée, permettrait de calmer les inquiétudes légitimes des représentants du Territoire et aurait le même effet qu'un retour à la rédaction initiale.

L'Assemblée nationale a, par ailleurs, précisé à la marge la liste des structures et des personnes susceptibles de bénéficier des subventions versées par le fonds pour le progrès de la Polynésie française : le Territoire et ses établissements publics, les communes **et leurs groupements**, les sociétés d'économie mixte constituées par le Territoire ; enfin, les personnes physiques ou morales dont les projets sont susceptibles de contribuer au développement économique, social et culturel du territoire **et notamment des archipels**.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification sous réserve toutefois de l'engagement qu'elle attend du ministre s'agissant de l'inscription du "fonds pour le progrès de la Polynésie française" dans le bleu budgétaire des départements et territoires d'outre-mer.

ARTICLE 6

Comité chargé de suivre l'application de la loi

Commentaire : Le présent article porte création d'un comité mixte paritaire chargé de suivre l'application de la présente loi.

Cet article est la conséquence de l'Accord-cadre du 27 janvier 1993 qui stipule notamment : "*un comité mixte Etat-Territoire, assisté d'un secrétariat permanent assurera le suivi de l'application de la loi. Il se réunira au moins une fois par an.*"

- La composition du comité de suivi :

Le comité comprend six représentants de l'Etat et six représentants du territoire.

Dans le texte présenté par le Gouvernement à l'Assemblée territoriale et au Conseil économique et social, la présidence de ce comité devait être assurée initialement par le haut-commissaire de la République en Polynésie française conjointement avec le Président du Gouvernement du Territoire.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale a toutefois introduit une dissymétrie en réservant la présidence du comité de suivi au seul haut-commissaire de la République.

Le Gouvernement du Territoire souhaitait, pour des raisons facilement compréhensibles, un retour au texte initial. L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des finances, a toutefois estimé que le comité, chargé d'apprécier la portée et l'efficacité d'actions menées par l'Etat, devait nécessairement être présidé par l'un de ses représentants. Dès lors, la solution la plus satisfaisante consistait à conférer la présidence du comité au ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer et à répartir les vice-présidences entre le haut-commissaire de la République et le Président du Gouvernement du Territoire.

Il s'agit, en fait, dans la pratique d'un retour à la configuration, initialement proposée par le gouvernement.

Le ministre des D.O.M.-T.O.M. désignera les quatre autres représentants de l'Etat. Il reviendra à l'Assemblée territoriale de fixer les modalités de désignation des cinq autres représentants du Territoire.

- Le fonctionnement du comité de suivi :

Le comité de suivi doit se réunir une fois par an.

Un rapport sera établi annuellement par le comité sur l'état d'application de la loi. Il devra notamment contenir un certain nombre d'**indicateurs** permettant de mesurer le degré de réalisation des objectifs fixés dans le Pacte de progrès et que l'Etat s'est engagé à soutenir par des moyens techniques ou financiers : évolution du niveau des transferts publics, réalisation des objectifs du contrat de développement et des conventions qui s'y rattachent.

Curieusement, l'Assemblée nationale a maintenu la précision selon laquelle le comité de suivi, dorénavant présidé par le ministre des DOM-TOM, "*présente son rapport au ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer*". Il conviendra, à tout le moins, que ce rapport soit transmis aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances des deux assemblées.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 7

Dépôt d'un rapport sur le bureau des assemblées

Commentaire : Cet article prévoit le dépôt sur le bureau des assemblées parlementaires d'un rapport retraçant l'ensemble des actions engagées dans le cadre du Pacte de progrès.

Il s'agira d'un rapport à mi-parcours puisqu'il devra être rédigé à l'issue de la cinquième année d'exécution de la présente loi, soit au terme du délai d'application du contrat de développement prévu à l'article 2. Sa présentation devrait ainsi intervenir au début de 1999.

En outre, le rapport ne portera pas uniquement sur le rôle de l'Etat tel qu'il est précisé dans le présent projet de loi. Il visera, en effet, l'ensemble des actions engagées par les partenaires au premier rang desquels le territoire de la Polynésie française.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 19 janvier 1994** sous la présidence de **M. Emmanuel Hamel**, la commission des finances a procédé à l'examen du projet de loi n° 241 (1993-1994) d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française sur le rapport de **M. Henri Goetschy**.

M. Henri Goetschy, rapporteur, a tout d'abord souligné le contexte du projet de loi d'orientation. Il a expliqué combien le moratoire sur les essais nucléaires décidé au mois d'avril 1992 avait mis en relief les fragilités structurelles de l'économie polynésienne : les transferts financiers considérables induits par la présence du Centre d'expérimentation du Pacifique n'ont eu, en effet, aucun rôle d'entraînement sur la création de richesses locales et le Territoire s'est installé progressivement dans une situation de dépendance alors qu'il disposait auparavant des revenus d'une pêche et d'une agriculture fortement exportatrices.

Le rapporteur a estimé que les perspectives d'avenir de la Polynésie française étaient encore assombries par l'explosion de la démographie locale : de 80.000 personnes en 1960, la population est, en effet, passée à 200.000 en 1990, et devrait atteindre 250.000 en l'an 2000.

M. Henri Goetschy, rapporteur, a ensuite indiqué que la prise de conscience des graves défis structurels auxquels la Polynésie est confrontée avait conduit l'Etat et le Territoire à conclure, au mois de janvier 1993, un accord cadre fixant les objectifs à atteindre et renvoyant à la loi d'orientation la définition des moyens financiers et techniques que l'Etat s'engagerait à mettre en oeuvre en appui de ces objectifs.

Le rapporteur s'est félicité des conditions d'élaboration des dispositions législatives prévues par l'accord en faisant observer que le projet de loi, préparé par le ministère des départements et territoires d'outre-mer en étroite collaboration avec le Territoire, avait ensuite été soumis à l'examen du Conseil économique, social et culturel du Territoire, au Conseil économique et social, ainsi qu'à

l'Assemblée territoriale. Il a indiqué que l'Assemblée nationale avait, de son côté, procédé à des modifications et à des ajouts mineurs et qu'il ne voyait donc aucun motif pour apporter d'autres correctifs à un texte qui recueillait d'ores et déjà l'approbation unanime des parties intéressées.

Puis, **M. Henri Goetschy, rapporteur**, a procédé à l'examen détaillé du projet de loi. Il a ainsi rappelé que ce texte avait pour objet de fixer le cadre et les orientations générales de l'aide économique et technique apportée par l'Etat au territoire de la Polynésie française au cours de la période décennale 1994-2003, conformément aux termes de l'accord du 27 janvier 1993. Il a également précisé que les moyens financiers mis en oeuvre par la métropole n'étaient toutefois définis dans ce cadre que pour le premier quinquennat 1994-1998.

Le rapporteur a alors indiqué que le montant des mesures incluses dans le projet de loi d'orientation atteignait un peu plus de 2,4 milliards de francs répartis sur les cinq premières années, dont 1.416 millions de francs pour le contrat de développement que l'Etat s'apprête à conclure avec le Territoire ainsi que pour le contrat de ville de l'agglomération de Papeete, et plus d'un milliard de francs au titre de la prise en charge par l'Etat de certaines dépenses de fonctionnement assumées jusqu'à présent par le Territoire.

M. Henri Goetschy, rapporteur, a ensuite détaillé le contenu de cette dernière enveloppe d'un milliard de francs en faisant remarquer que, selon les cas, certaines dépenses étaient simplement induites par le projet de loi ou directement inscrites dans le texte : 170 millions de francs sont ainsi nécessaires pour accomplir l'engagement de l'Etat de créer 300 postes budgétaires sur cinq ans permettant la titularisation d'instituteurs suppléants ; l'affiliation à la sécurité sociale métropolitaine des fonctionnaires relevant des corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française a un coût de 73 millions de francs ; la contribution de l'Etat au régime unique de solidarité que le Territoire s'est engagé à mettre en place s'élève à 400 millions de francs et l'abondement des dépenses générées par l'application de la convention du 3 octobre 1979 sur la lutte contre les épidémies, l'éducation sanitaire et la formation des personnels médicaux doit porter sur 27 millions de francs ; la participation supplémentaire de l'Etat au financement des budgets des communes de Polynésie française doit atteindre 248 millions de francs ; enfin, le transfert à l'Etat des compétences exercées jusqu'à présent par le Territoire en matière pénitentiaire aurait un coût évalué à environ 100 millions de francs.

Au terme de son exposé et après avoir analysé succinctement les différents articles, **M. Henri Goetschy, rapporteur**, a réitéré son souhait que la commission propose au Sénat l'adoption du projet de loi d'orientation dans le texte voté par l'Assemblée nationale.

A l'issue de cet exposé général, et en réponse à une question de **M. Maurice Blin** qui l'interrogeait sur les conséquences du moratoire nucléaire, **M. Henri Goetschy, rapporteur**, a précisé que, dans une note remise au Premier ministre, **M. Daniel Millaud, sénateur de Polynésie**, avait évalué à 1 milliard de francs les dépenses locales du Centre d'expérimentation du Pacifique.

D'une façon plus générale, le rapporteur a relevé que, selon les documents budgétaires, les dépenses militaires totales étaient évaluées à près de 3 milliards de francs et que la suspension des essais nucléaires avait entraîné une baisse de recettes fiscales pour le Territoire de l'ordre de 3,5 milliards de francs CFP. Il a rappelé que les conventions douanières et économiques passées en 1993 par le ministère de la défense et le Territoire avaient eu pour objet de garantir des transferts financiers égaux à ceux existant au moment des essais. Il a toutefois souligné que le présent projet de loi n'était pas un texte de compensation lié à la suspension des essais nucléaires, mais qu'il avait un objectif plus ambitieux de restructuration de l'économie polynésienne.

En réponse aux questions de **M. René Régnauld**, qui l'interrogeait sur les déséquilibres économiques en Polynésie, sur le tourisme et sur la mise en oeuvre pratique de la loi d'orientation, **M. Henri Goetschy, rapporteur**, a rappelé que l'activité militaire et, d'une façon générale, les interventions publiques avaient eu un effet considérable sur le revenu moyen des habitants du territoire mais avaient accru la dépendance du Territoire vis-à-vis de l'extérieur. Il a rappelé que l'exploitation de la vanille s'était ainsi effondrée et que l'agriculture et la pêche avaient fortement décliné.

Il a estimé par ailleurs que dans le domaine touristique les efforts ne paraissaient pas suffisants tant sur le plan de la promotion qu'en matière de protection de l'environnement. Il a évoqué certaines erreurs commises à tous les niveaux telles que l'insuffisance d'installations d'élimination de déchets et l'absence d'études d'impacts qui avait par exemple conduit à supprimer l'une des seules plages de sable blanc de l'une des îles du Territoire. Il a ainsi fait remarquer qu'en conséquence le nombre de touristes, qui variait entre 100.000 et 160.000 personnes, demeurait faible au regard du potentiel de la Polynésie.

S'agissant enfin de l'application pratique de la loi d'orientation, **M. Henri Goetschy, rapporteur**, a rappelé que la plupart des engagements de l'Etat concernait des domaines relevant de la compétence territoriale et que, par conséquent, leur mise en oeuvre pratique devait être contractualisée. Il a fait observer que de nombreux contrats et conventions étaient ainsi prévus dans le projet de loi.

A la suite de cette présentation générale, la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

Elle a adopté sans modification les articles premier (champ d'application de la loi), premier bis (engagement de l'Etat dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la recherche), premier ter (assistance technique de l'Etat dans le domaine de la santé publique et de la protection sociale), premier quater (assistance de l'Etat dans le domaine juridictionnel), premier quinquies (assistance de l'Etat en matière fiscale), premier sexies (adaptation du statut du personnel communal), premier septies (développement des télécommunications dans les archipels éloignés), 2 (contrat de développement et conventions techniques), 2 bis (champ de compétence de la chambre territoriale des comptes), 3 (engagements financiers de l'Etat en matière de protection sociale), 3 bis (affiliation de l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat à la sécurité sociale en matière d'assurance maladie-maternité) et 4 (ressources des communes).

Sur l'article 5 (création d'un fonds pour le progrès de la Polynésie française), **M. Henri Goetschy, rapporteur**, a exprimé le souhait que le fonds pour le progrès de la Polynésie française soit individualisé au sein du bleu budgétaire des départements et territoires d'outre-mer afin de mieux garantir les crédits promis par l'Etat contre toute velléité d'annulation. Il a proposé que la commission demande un engagement ferme du ministre sur ce point au cours du débat en séance publique. La commission a alors adopté cet article sans modification.

Puis, la commission des finances a adopté sans modification les articles 6 (comité chargé de suivre l'application de la loi) et 7 (dépôt d'un rapport sur le bureau des Assemblées).

Enfin, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption conforme du projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
Projet de loi	Projet de loi	Projet de loi
<i>définissant les orientations de l'aide de l'Etat en faveur du développement économique, social et culturel du territoire de la Polynésie française.</i>	<i>d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française.</i>	<i>(Sans modification)</i>
Article premier	Article premier	Article premier
La présente loi définit, pour une durée de dix ans, les conditions dans lesquelles la solidarité exprimée par la Nation aidera le territoire de la Polynésie française à réaliser une mutation profonde de son économie, afin de parvenir à un développement mieux équilibré et à une moindre dépendance à l'égard des transferts publics, en favorisant le dynamisme des activités locales et le progrès social.	<i>(Alinéa sans modification)</i>	<i>(Sans modification)</i>
A cet effet, sont approuvées les orientations générales de l'action de l'Etat en faveur du territoire et <i>les engagements particuliers souscrits à son égard</i> , qui figurent dans les annexes à la présente loi.	<i>L'aide financière apportée par l'Etat est précisée par la présente loi pour les cinq premières années d'application de la loi.</i>	
<i>(cf. annexe II, 1)</i>	A cet effet....	
	...territoire qui figurent dans l'annexe à la présente loi.	
	<i>Art. premier bis (nouveau)</i>	<i>Art. premier bis (nouveau)</i>
	L'Etat s'engage, dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la recherche, à augmenter le nombre des enseignants affectés aux établissements du premier degré afin de parvenir, à l'issue du second contrat de développement, et compte tenu des spécificités du territoire, à un taux d'encadrement pédagogique comparable à ceux relevés en métropole. La qualité des équipes pédagogiques sera également améliorée. Un programme pluriannuel de création d'emplois sera établi en vue d'assurer la réalisation de cet objectif.	<i>(Sans modification)</i>

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la commission

L'accès à l'enseignement supérieur sera facilité, en ce qui concerne tant la formation initiale que continue, générale que professionnelle. Les filières seront adaptées aux besoins de l'économie, tels qu'ils ressortiront d'une étude menée en concertation avec le territoire. Il sera également procédé à l'évaluation des besoins éventuels en infrastructures.

L'Etat contribuera aux actions d'information et de formation, au développement des animations socio-éducatives et sportives et, plus généralement, aux mesures ayant pour objet de favoriser l'insertion sociale des jeunes du territoire.

Les activités menées par l'Etat dans le secteur de la recherche scientifique seront développées, en collaboration avec les services dépendant du territoire *et de ses établissements publics*. Il sera en particulier fait appel aux moyens dont dispose le ministère de la défense.

(cf. annexe II, 2)

Art premier ter (nouveau)

Art premier ter (nouveau)

Dans le domaine de la santé publique et de la protection sociale, l'Etat apportera une assistance technique à la rénovation du système de santé et du régime de protection sociale du territoire. A cet effet, des experts seront mis à la disposition des autorités du territoire.

(Sans modification)

Les conditions d'attribution et d'utilisation des aides financières définies à l'article 3 et de l'assistance technique seront fixées par voie de convention.

L'Etat conclura avec le territoire de la Polynésie française un accord entre les régimes de protection sociale qui permettra la coordination de ces régimes pour l'ensemble des risques au profit des personnes assurées.

(cf. annexe II, 3)

Art. premier quater (nouveau)

Art. premier quater (nouveau)

L'Etat apportera, selon des modalités définies par convention, une assistance technique, notamment par la mise à disposition d'experts, aux services de la protection judiciaire de la jeunesse de la Polynésie française.

(Sans modification)

L'Etat instituera une commission de conciliation obligatoire en matière foncière dont la composition, la compétence et les règles de fonctionnement seront définies par une loi ultérieure.

Texte du projet de loi

(cf. annexe II, 4)

(cf. annexe II, 5)

(cf. annexe II, 6)

Art. 2

L'Etat proposera au territoire de conclure un contrat de développement, qui portera sur une durée de cinq années et sera renouvelable. Ce contrat précisera, compte tenu des orientations et engagements mentionnés à l'article précédent, les actions auxquelles l'Etat apporte son concours, ainsi que les modalités de ce dernier.

Les conventions d'aide technique et financière prévues aux articles 103 et 104 de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire devront être cohérentes avec les stipulations du contrat de développement.

L'Etat proposera aux communes appartenant à la zone urbaine de Papeete la conclusion d'une convention coordonnant l'action des parties en vue de l'amélioration des conditions de vie dans ces communes.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Art premier quinquies (nouveau)

En matière de fiscalité, l'Etat apportera son concours technique à l'effort engagé en vue de moderniser les règles fiscales en vigueur dans le territoire. Il accroîtra le nombre des fonctionnaires détachés ou mis à disposition des services fiscaux et affectés au service des douanes du territoire.

L'Etat proposera d'autre part au territoire la conclusion d'une convention en vue de préciser les règles de territorialité de l'impôt et de prévenir la fraude fiscale.

Art. premier sexies (nouveau)

Dans le domaine de l'administration communale, le personnel communal sera doté d'un statut adapté à la situation particulière des communes du territoire et notamment à leurs capacités budgétaires.

Art. premier septies (nouveau)

L'Etat s'engage à concourir aux efforts du territoire en faveur du développement des télécommunications dans les archipels éloignés.

Art. 2

(Alinéa sans modification)

Les conventions....

...du territoire de la Polynésie française devront être compatibles avec les développement.

(Alinéa sans modification)

Propositions de la commission

Art. premier quinquies (nouveau)

(Sans modification)

Art. premier sexies (nouveau)

(Sans modification)

Art. premier septies (nouveau)

(Sans modification)

Art. 2

(Sans modification)

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
<p>Pourront également être conclues, entre l'Etat et les sociétés d'économie mixte créées sur le fondement de l'article 105 de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, des conventions qui définiront les conditions d'utilisation des subventions accordées par l'Etat à ces sociétés, ainsi que les modalités du contrôle exercé sur cette utilisation.</p>	<p>Pourront</p> <p>.. du 6 septembre 1984 précitée, des conventions qui...</p> <p>...du contrôle financier exercé sur cette utilisation.</p>	<p>Art. 2 bis (nouveau)</p> <p>(Sans modification)</p>
<p>Art. 3</p>	<p>Art. 3</p>	<p>Art. 3</p>
<p>En sus des contributions qu'il verse au titre de la solidarité, telles qu'elles sont fixées en 1993, l'Etat attribuera au régime de protection sociale de solidarité que le territoire s'engage à mettre en place une dotation de :</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	<p>(Sans modification)</p>
<p>- 40 millions de francs en 1994 ;</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
<p>- 60 millions de francs en 1995 ;</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
<p>- 80 millions de francs en 1996 ;</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
<p>- 100 millions de francs en 1997 ;</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
<p>- 120 millions de francs en 1998.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
<p>En sus de sa participation aux actions du territoire en matière de santé publique, telle qu'elle est fixée en 1993, l'Etat apportera à ces actions une contribution de :</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
<p>- 1,8 millions de francs en 1994 ;</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
<p>- 3,6 millions de francs en 1995 ;</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
<p>- 5,4 millions de francs en 1996 ;</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
<p>- 7,2 millions de francs en 1997 ;</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
<p>- 9 millions de francs en 1998.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
<p>Les modalités des participations visées aux premier et deuxième alinéas du présent article seront arrêtées dans une convention entre l'Etat et le territoire qui précisera les règles permettant le bon usage des fonds alloués.</p>	<p>Les modalitésvisées <i>ci dessus</i> seront arrêtées fonds alloués.</p>	<p><i>Art. 3 bis (nouveau)</i> (Sans modification)</p>
<p>Art. 4</p>	<p><i>Art. 3 bis (nouveau)</i> <i>Les personnes relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite, qui exercent leurs fonctions en Polynésie française ou qui résident en qualité de pensionnés au titre de ce code, sont affiliées à compter du 1er janvier 1995 pour les prestations en nature relevant de l'assurance maladie-maternité, au régime de sécurité sociale qui leur serait applicable si elles exerçaient leurs fonctions en métropole ou y résidaient en qualité de pensionnés au titre dudit code.</i></p>	<p><i>Art. 3 bis (nouveau)</i> (Sans modification)</p>
<p>L'Etat contribuera en 1994 aux ressources des communes à concurrence de un quinzième du montant de la quote-part versée en 1993 par le territoire au fonds intercommunal de péréquation.</p>	<p>Art. 4 L'Etatpéréquation. A cet effet, l'Etat tiendra compte des contraintes particulières des communes de Polynésie française pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement.</p>	<p>Art. 4 (Sans modification)</p>
<p>Cette contribution sera, en 1995, d'un dixième de cette quote-part, et, pour chacune des années 1996, 1997 et 1998, de deux quinzièmes de ladite quote-part</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	<p>Art. 5 (Sans modification)</p>
<p>Art. 5</p>	<p>Art. 5 (Alinéa sans modification)</p>	<p>Art. 5 (Sans modification)</p>
<p>Il est créé, à compter du 1er janvier 1994, au sein du fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer, un fonds pour le progrès de la Polynésie française.</p>	<p>Peuventles communes et leurs groupements, les sociétés ...</p>	<p>Art. 5 (Sans modification)</p>
<p>Peuvent bénéficier de subventions versées par ce fonds le territoire et ses établissements publics, les communes, les sociétés d'économie mixte visées à l'article 2, ainsi que les personnes physiques ou morales dont les projets sont susceptibles de contribuer au développement économique, social et culturel du territoire.</p>	<p>....du territoire et notamment des archipels.</p>	<p>Art. 5 (Sans modification)</p>

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
Art. 6	Art. 6	Art. 6
<p>Il est créé un comité mixte paritaire chargé de suivre l'application de la présente loi.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	<p>(Sans modification)</p>
<p>Ce comité comprend six représentants de l'Etat et six représentants du territoire. Il est présidé par le haut-commissaire de la République, qui désigne les cinq autres représentants de l'Etat.</p>	<p>Ce comité ..</p> <p>... territoire. Il est présidé par le <i>ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer</i>, qui désigne les <i>quatre autres représentants de l'Etat, le haut-commissaire de la République et le président du gouvernement du territoire en étant les vice-présidents.</i></p>	
<p>Le comité se réunit une fois par an. Il établit chaque année un rapport sur l'exécution de la loi comportant, notamment, des indicateurs relatifs à l'évolution du niveau des transferts publics, à la réalisation des objectifs du contrat de développement et des conventions qui s'y rattachent. Il présente son rapport au ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	
Art. 7	Art. 7	Art. 7
<p>A l'issue de la cinquième année d'exécution de la présente loi, le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer dépose, sur le bureau des assemblées parlementaires, un rapport qui retrace l'ensemble des actions engagées.</p>	<p>(Sans modification)</p>	<p>(Sans modification)</p>
<p>Ce rapport est établi après consultation du comité mixte paritaire mentionné à l'article précédent.</p>		
<p>ANNEXE I ORIENTATIONS GENERALES</p>	<p>ANNEXE I ORIENTATIONS GENERALES</p>	<p>ANNEXE I ORIENTATIONS GENERALES</p>
<p>L'Etat apportera notamment dans le cadre du contrat de développement et des conventions prévues à l'article 3 de la présente loi un appui technique et financier au territoire, afin d'aider ce dernier à atteindre les objectifs de développement économique, social et culturel que le territoire a définis dans l'exercice de ses compétences.</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	<p>(Sans modification)</p>
<p>Cet appui technique et financier de l'Etat doit notamment permettre au territoire d'atteindre les objectifs suivants :</p>	<p>(Alinéa sans modification)</p>	

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la commission
1°.- stimuler le développement économique par la production et la promotion des ressources propres du territoire afin de réduire la dépendance extérieure et de développer l'emploi ;	1°.- stimulerdu territoire en priorité dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche, du tourisme, de l'industrie, de l'aquaculture et de l'artisanat afin de réduire... ... l'emploi;	
2°.- rattraper le retard dans les infrastructures de base, notamment pour désenclaver et développer les archipels ;	2°.- (Sans modification)	
3°.- maîtriser la croissance démographique et assurer un développement harmonieux de la cellule familiale ;	3°.- (Sans modification)	
4°.- favoriser l'intégration des jeunes en développant des programmes de formation, d'animation et de loisirs;	4°.- (Sans modification)	
5°.- prendre les dispositions permettant de prévenir et de traiter les effets d'exclusions et de marginalisation sociale qui se développent dans la zone urbaine de Papeete ;	5°.- (Sans modification)	
6°.- aménager et moderniser la réglementation territoriale en matière de fiscalité par, notamment, l'introduction d'un système de taxe sur la valeur ajoutée ;	6°.- (Sans modification)	
7°.- faciliter l'accès aux formations professionnelles initiales et continues en rapport avec les activités économiques du territoire et inciter les investisseurs privés à prévoir, en tant que de besoin, un dispositif de formation pour accompagner la réalisation des nouveaux projets ;	7°.- mettre en oeuvre des mesures d'incitation à l'emploi dans les secteurs productifs et faciliter projets ;	
8°.- améliorer la protection sociale et sanitaire de la population du territoire en lui assurant une couverture sociale distinguant les régimes d'assurance et le régime de solidarité et en renforçant la prévention et les équipements sanitaires ;	8°.- (Sans modification)	
9°.- rationaliser, moderniser et restructurer l'administration territoriale ;	9°.- (Sans modification)	
10°.- renforcer, en tenant compte de la spécificité géographique et sociologique de la Polynésie française, le système éducatif dans le premier degré, tant sur le plan quantitatif du taux d'encadrement des élèves que sur le plan qualitatif ; dans le second degré public, établir le programme de constructions scolaires, d'internats et de rénovation des établissements existants ;	10°.- (Sans modification)	

Texte du projet de loi

11°.- augmenter, dans le respect de l'environnement naturel et social, le rythme de construction de logements sociaux en veillant à une meilleure répartition entre Tahiti et les archipels et en favorisant les formules de construction en habitat individuel ;

12°.- élaborer une politique de développement et d'aménagement de l'ensemble des archipels de la Polynésie française ;

13°.- protéger et mettre en valeur le patrimoine culturel et linguistique polynésien ;

14°.- développer les activités liées à la recherche scientifique, notamment dans les secteurs de la santé, de l'agronomie, de la mer, des énergies renouvelables et de l'environnement.

**ANNEXE II
ENGAGEMENTS PARTICULIERS**

1.- Education, formation, recherche

L'Etat s'engage à augmenter le nombre des enseignants affectés aux établissements du premier degré afin de parvenir, à l'issue du second contrat de développement, et compte tenu des spécificités du territoire, à un taux d'encadrement pédagogique comparable à ceux relevés en métropole. La qualité des équipes pédagogiques sera également améliorée. Un programme pluriannuel de création d'emplois sera établi en vue d'assurer la réalisation de l'objectif fixé par l'accord-cadre du 27 janvier 1993.

L'accès à l'enseignement supérieur sera facilité, en ce qui concerne tant la formation initiale que continue, générale que professionnelle. Les filières seront adaptées aux besoins de l'économie, tels qu'ils ressortiront d'une étude menée en concertation avec le territoire. Il sera également procédé à l'évaluation des besoins éventuels en infrastructures.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

11°.- augmenter....

...individuel; à cet effet créer une société immobilière ;

12°.- intensifier la politique de développement, d'aménagement et de désenclavement de l'ensemble des archipels de la Polynésie française, à cet effet, créer une société de développement et d'aménagement ;

13° - (Sans modification)

14°.- (Sans modification)

15° (nouveau) .- intensifier la politique de l'environnement.

**ANNEXE II
Supprimée**

(cf. art. premier bis)

Propositions de la commission

**ANNEXE II
Suppression conforme**

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la commission

L'Etat contribuera aux actions d'information et de formation, au développement des animations socio-éducatives et sportives et, plus généralement, aux mesures ayant pour objet de favoriser l'insertion sociale des jeunes du territoire.

Les activités menées par l'Etat dans le secteur de la recherche scientifique seront développées, en collaboration avec les services dépendant du territoire. Il sera en particulier fait appel aux moyens dont dispose le ministère de la défense.

2.- Santé publique et protection sociale

L'Etat apportera une assistance technique à la rénovation du système de santé et du régime de protection sociale du territoire. A cet effet, des experts seront mis à la disposition des autorités du territoire.

(cf. art. premier ter)

Les conditions d'attribution et d'utilisation des aides financières et techniques prévues aux trois alinéas précédents seront fixées par voie de convention.

(cf. art. premier ter)

L'Etat conclura avec le territoire un accord de coordination entre les régimes de protection sociale qui permettra notamment la prise en charge des soins dispensés aux fonctionnaires de l'Etat et aux retraités.

(cf. art. premier ter)

Une convention entre l'Etat et le territoire précisera les modalités selon lesquelles pourrait être mis en oeuvre l'affiliation des fonctionnaires et pensionnés des corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française au régime d'assurance maladie de la caisse de prévoyance sociale du territoire.

Alinéa supprimé

3.- Protection judiciaire de la jeunesse

(cf. art. premier quater)

L'Etat apportera, selon des modalités définies par convention, une assistance technique, notamment par la mise à disposition d'experts, aux services de la protection judiciaire de la jeunesse de la Polynésie française.

4.- Fiscalité

(cf. art. premier quinquies)

L'Etat apportera son concours technique à l'effort engagé en vue de moderniser les règles fiscales en vigueur dans le territoire. Il accroîtra le nombre des fonctionnaires servant dans les services fiscaux et le service des douanes du territoire.

Texte du projet de loi

L'Etat proposera d'autre part au territoire la conclusion d'une convention en vue de préciser les règles de territorialité de l'impôt et de prévenir la fraude fiscale.

5.- Administration communale

Le personnel communal sera doté d'un statut adapté à la situation particulière des communes du territoire.

6.- Télécommunications

L'Etat s'engage à concourir aux efforts du territoire en faveur du développement des télécommunications dans les archipels éloignés.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

*(cf. art. premier *sexies*)*

*(cf. art. premier *septies*)*

Propositions de la commission
