

N° 91

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME VIII

### TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Par M. Jean-Marie GIRAULT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, Charles Jolibois, Robert Pagès, vice-présidents ; Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, Paul Masson, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balarello, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuyne, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 32) (1996-1997).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER</b> .....	6
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS.....	6
B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR TERRITOIRE.....	7
<b>II. LA SITUATION DES DIFFÉRENTS TERRITOIRES</b> .....	8
A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE.....	8
1. <i>Les forces politiques en présence</i> .....	8
2. <i>La recherche active d'une solution consensuelle</i> .....	9
3. <i>Le nécessaire rééquilibrage entre les provinces</i> .....	13
B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE.....	15
1. <i>La nouvelle donne institutionnelle et politique</i> .....	15
2. <i>La nécessité d'un développement équilibré du territoire</i> .....	17
a) <i>La politique contractuelle de l'Etat</i> .....	17
b) <i>La nécessaire évolution du rôle des communes</i> .....	20
C. WALLIS ET FUTUNA.....	22
1. <i>L'évolution institutionnelle</i> .....	22
2. <i>La politique contractuelle de développement</i> .....	23
D. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES (T.A.A.F.).....	24
<b>III. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS PROPRES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER SUR LE PLAN NORMATIF</b> .....	25
A. L'APPLICATION DES LOIS RELATIVES AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER.....	25
B. LES RÉFORMES ENVISAGÉES ET LES TRAVAUX DE CODIFICATION.....	27
C. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS SPÉCIFIQUES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER DANS LEURS LIENS AVEC L'UNION EUROPÉENNE.....	28

## **LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION**

Réunie le 27 novembre 1996 sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Jean-Marie Girault, les crédits des territoires d'outre-mer.

Outre les grandes lignes de l'effort budgétaire consenti en faveur des territoires d'outre-mer, elle a souhaité concentrer son attention d'une part, sur l'évolution politique et institutionnelle de ces territoires, en relatant en particulier le déroulement des négociations sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, d'autre part, sur l'application des lois et les réformes normatives envisagées par le Gouvernement.

La commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer par le projet de loi de finances pour 1997.



Mesdames, Messieurs,

Chaque année, l'examen du budget du ministère de l'outre-mer permet à votre commission des Lois d'exprimer son profond attachement à la protection des intérêts propres des territoires d'outre-mer au sein de la République et à la nécessité de garantir l'égalité des ressortissants de ces territoires et des ressortissants métropolitains devant la loi.

L'année écoulée s'est caractérisée par une activité législative dense concernant les territoires d'outre-mer.

En outre, le processus de révision à mi-parcours de la décision d'association des PTOM à la Communauté européenne du 25 juillet 1991 et la Conférence intergouvernementale dont l'ordre du jour intègre l'examen du statut des territoires d'outre-mer se déroulent actuellement.

La mise en oeuvre de ces réformes ainsi que les négociations en cours sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie sont autant de perspectives qui retiennent l'attention de votre commission des Lois.

Aussi se propose-t-elle, au-delà des grandes lignes de l'effort financier de l'Etat en faveur des territoires d'outre-mer (I), de vous présenter les évolutions de la situation politique, institutionnelle et économique de chaque territoire (II) ainsi que les réformes normatives contribuant à la préservation de leurs intérêts spécifiques (III).

## I. LES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

### A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

Les crédits dont bénéficieront les territoires d'outre-mer en 1997 au sein du budget de l'Etat s'élèvent à 10 347 999 milliers de francs, contre 10 464 790 milliers de francs dans le budget initial pour 1996, soit une légère régression de l'ordre de 1 %.

Cette évolution s'inscrit dans un contexte de rigueur budgétaire accrue et participe à l'effort de réduction des déficits publics.

La part des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer dans le budget du ministère de l'outre-mer s'élève à 1 037 444 milliers de francs, ce qui représente 10 % de l'effort global consenti par le budget de l'Etat en faveur de ces territoires.

En vertu de la modification de la structure budgétaire du ministère de l'outre-mer intervenue l'année dernière, les crédits consacrés aux territoires d'outre-mer sont répartis entre trois agrégats : administration générale, collectivités locales, développement social et économique.

Les crédits regroupés sous la rubrique « **administration générale** » s'élèvent à 305 036 milliers de francs, soit une progression de 3,92 % qui s'explique en partie par un transfert de 8 432 milliers de francs provenant du budget du ministère de la défense. Cette somme correspond à la prise en charge par le budget de l'outre-mer de 42 emplois relevant de l'unité du service militaire adapté (SMA) installée à Papeete.

Les crédits inscrits sous cet agrégat permettent de financer huit catégories de dépenses concernant : la rémunération des personnels de l'Etat et du personnel de statut local, le SMA, les moyens informatiques et télématiques, les moyens de fonctionnement des services, les frais de justice, les secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques et l'équipement administratif.

Le deuxième agrégat regroupe les crédits affectés aux « **collectivités locales** » dont le montant s'élève à 117 823 milliers de francs, en diminution de 3,9 % par rapport à 1996, en dépit de la nouvelle dotation de 5,8 millions de francs, relative à la prise en charge par l'Etat de la compensation versée aux communes de Nouvelle-Calédonie au titre du fonds intercommunal de péréquation (FIP) et de l'accroissement de 3,5 millions de francs de cette même dotation en faveur du FIP polynésien. La subvention versée à Wallis-et-

Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) est en forte diminution de 15 %.

Quant au troisième agrégat « **développement social et économique** », son montant qui s'établit à 614 585 milliers de francs, subit une régression de 5,5 %, essentiellement imputable à la diminution des crédits de paiement de la section générale du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES). Cet agrégat, qui regroupe près de 60 % de l'ensemble des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer concerne « *l'ensemble des moyens d'intervention et des crédits d'investissement du ministère de l'outre-mer destinés à la mise en oeuvre de la politique de l'emploi, du logement social, de lutte contre l'exclusion et de développement économique de l'outre-mer, dans le cadre des contrats de plan et des conventions de développement* ».

#### **B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR TERRITOIRE**

Plus de la moitié des crédits du budget de l'outre-mer consacrés aux territoires d'outre-mer bénéficient à la Nouvelle-Calédonie. Les crédits consacrés à Wallis-et-Futuna et aux TAAF sont en revanche en forte régression de même que les crédits consacrés au développement de la Polynésie française (- 32%) qui subissent la mesure générale d'étalement sur une année supplémentaire des contrats de plan.

#### **AFFECTATION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER**

<b>Territoire</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Nouvelle-Calédonie	584 635	579 564
Polynésie Française	475 610	323 347
Wallis-et-Futuna	67 534	34 667
TAAF	71 039	59 331
<b>TOTAL</b>	<b>1 198 818</b>	<b>996 909</b>

*(en milliers de francs)*

Comme en 1996, l'effort budgétaire consacré aux territoires d'outre-mer par l'ensemble des ministères profite en premier lieu à la Polynésie française.

**VENTILATION PAR TERRITOIRE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE GLOBAL  
CONSACRÉ AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER**

<b>Territoire</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Nouvelle-Calédonie	4 574 175	4 471 806
Polynésie Française	5 320 433	5 369 947
Wallis-et-Futuna	311 245	277 892
TAAF	81 902	73 446
<b>TOTAL</b>	<b>10 287 755</b>	<b>10 193 091</b>

*(en milliers de francs)*

## **II. LA SITUATION DES DIFFÉRENTS TERRITOIRES**

### **A. LA NOUVELLE-CALÉDONIE**

#### **1. Les forces politiques en présence**

Les échéances électorales de l'année 1995 ont conduit à une évolution du paysage politique calédonien.

Les élections municipales des 11 et 18 juin ont été marquées par une progression des indépendantistes qui détiennent désormais 23 mairies sur un total de 33.

Les élections provinciales du 9 juillet se sont traduites par une perte d'influence des deux principaux acteurs des accords de Matignon.

Le RPCR, emportant 22 sièges sur 54 (contre 27 auparavant), a perdu la majorité absolue au congrès du territoire tandis que le FLNKS a obtenu 12 sièges (contre 19 précédemment). Le recul du RPCR résulte de l'émergence d'une formation dissidente à droite, le NCPT (Nouvelle-Calédonie pour tous), créée par M. Didier Leroux, qui a remporté 7 sièges dans la province sud.

Dans la province sud, une majorité RPCR a cependant été reconduite avec 18 sièges sur 32 (au lieu de 21 aux élections provinciales de 1989). Dans la province nord, le FLNKS a emporté la majorité avec 11 sièges sur 15, dont 6 pour l'UC (Union calédonienne), composante modérée conduite par M. Léopold Jorédié et 5 pour le Palika (Parti de libération kanak), composante radicale conduite par M. Paul Néaoutyine.

Dans la province des Iles, sur les 7 sièges à pourvoir, 3 ont été obtenus par le FLNKS (au lieu de 4 en 1989), le RPCR maintenant sa position avec 2 sièges, le LKS également avec un siège et le FDIL (divers gauche) emportant un siège.

Messieurs Jacques Lafleur (RPCR) et Léopold Jorédié (FLNKS) ont respectivement conservé leur siège de président de la province sud et de la province nord. En revanche, M. Richard Kaloï (FLNKS) a perdu la présidence de la province des Iles au profit de M. Nidoish Naisseline (LKS), grand chef coutumier de Gwahma (Maré) et signataire des accords de Matignon. Au congrès, le RPCR a conservé la présidence avec l'élection de M. Pierre Frogier, successeur de M. Simon Loueckhote, sénateur, qui ne se représentait pas. La coalition, constituée à l'occasion de l'élection du bureau du congrès, a traduit une montée en puissance du front indépendantiste.

Les divisions politiques ont perturbé pendant quelques semaines le bon fonctionnement du congrès. Ces perturbations ne se sont pas reproduites lors de l'élection annuelle du bureau intervenue le 26 juin 1996.

M. Pierre Frogier (RPCR) a été réélu président et M. Rock Wamytan, président du FLNKS depuis le mois de décembre et membre de l'UC, a été élu premier vice-président. Le nouveau bureau du congrès comprend quatre conseillers RPCR, trois conseillers FLNKS-UC, un conseiller FLNKS-Palika, un conseiller FLNKS-Rassemblement démocratique océanien, un conseiller Front de développement des îles, un conseiller NCPT, un conseiller « Développer ensemble pour construire l'avenir » et un conseiller Front national.

## **2. La recherche active d'une solution consensuelle**

Depuis 1988, la Nouvelle-Calédonie évolue dans le cadre des accords de Matignon-Oudinot. La paix civile a durablement été rétablie et la décentralisation institutionnelle résultant de la création des provinces par la loi référendaire du 9 novembre 1988 a permis une meilleure prise en compte des besoins de la population dans un objectif de rééquilibrage territorial.

Un comité de suivi regroupant les partenaires des accords de Matignon-Oudinot s'est réuni périodiquement. Lors du cinquième comité de suivi, qui s'est tenu à Paris du 6 au 9 décembre 1993 et au cours duquel le Premier ministre a tenu à réaffirmer l'attachement du Gouvernement au maintien de la paix civile, à la promotion du dialogue et à la poursuite du processus de rééquilibrage entre les provinces, fut décidée l'organisation de réunions décentralisées pour une concertation plus régulière. Deux comités de suivi intermédiaires ont ainsi été réunis en février 1994, à Koné, chef-lieu de la province nord, et en septembre de la même année, à Nouméa, chef-lieu du territoire et de la province sud.

Le sixième comité de suivi annuel, qui devait se tenir à Nouméa au mois de février 1995, a été transformé en réunion informelle à la suite de la décision du FLNKS de ne pas y participer, les partenaires ayant cependant tous réaffirmé leur volonté de ne pas rompre le dialogue.

Puis les échéances électorales de l'année 1995 ont conduit à une évolution du paysage politique. Les élections provinciales du mois de juillet se sont traduites par une perte d'influence des deux principaux acteurs des accords de Matignon, le recul du RPCR résultant de l'apparition d'une formation dissidente le NCPT (Nouvelle-Calédonie pour tous), sans que l'équilibre global au sein du congrès et de chaque assemblée provinciale en soit toutefois affecté.

A la suite des divisions politiques consécutives à ces élections, le dialogue a été renoué à l'occasion du déplacement du ministre de l'outre-mer en Nouvelle-Calédonie en septembre 1995, suivi d'une rencontre à la mi-octobre entre le Premier ministre et des représentants du RPCR et du FLNKS.

**C'est à l'automne 1995 qu'ont véritablement commencé les négociations sur l'avenir du territoire.** Les deux formations signataires des accords de Matignon se sont alors déclarées favorables à une solution consensuelle permettant d'éviter un « *référendum couperet* » et ont proposé, dans un communiqué commun, d'« *élargir les discussions du comité de suivi aux groupes politiques constitués au congrès du territoire* ».

Une méthode et un calendrier ont été arrêtés : il fut convenu que les trois partenaires (Etat, RPCR, FLNKS), après des rencontres bilatérales et informelles, se retrouveraient à Nouméa pour y tenir un premier comité de discussion préalable, préparant le comité de suivi annuel élargi prévu à Paris à la fin de l'hiver.

Le RPCR et le FLNKS firent alors connaître leurs propositions respectives pour l'avenir du territoire.

Le RPCR, défendant l'idée d'une « *émancipation* » du territoire « *dans l'appartenance à la France* », souhaitait l'élaboration d'un pacte trentenaire de paix et de développement pour « *redonner aux élus locaux la maîtrise des principaux leviers économiques et des réglementations qui conditionnent la vie quotidienne des calédoniens* », le territoire se voyant confier notamment le commerce extérieur, les ressources minières et énergétiques et le contrôle de l'accès des étrangers au marché local du travail.

Le FLNKS prônait l'accès à l'indépendance dès 1998 avec un élargissement progressif des compétences du territoire au contrôle de l'immigration, à l'exploitation des ressources naturelles et aux relations extérieures, l'Etat conservant jusqu'en 2001 la défense, la justice et l'ordre public.

Puis, du **12 au 16 février 1996**, M. Jean-Jacques de Peretti a présidé à Nouméa le **premier comité de discussion préalable**. A cette occasion, les partenaires, avec pour objectif de définir le cadre d'un accord consensuel dans un délai de six mois, sont convenus de privilégier quatre axes de discussion : la nature du lien entre la Nouvelle-Calédonie et l'ensemble français, l'accroissement de la responsabilité locale, les moyens d'assurer à la Nouvelle-Calédonie la maîtrise d'un développement économique, social et culturel équilibré, l'équilibre des institutions et de la représentation politique. En outre, le FLNKS a fait un pas supplémentaire vers la solution consensuelle, son président, M. Rock Wamytan, ayant déclaré que son mouvement « *ne demandait pas l'indépendance* » mais « *la possibilité pour le peuple kanak d'exercer le droit à son émancipation et à sa souveraineté* ».

Les trois partenaires ont enfin souhaité que le référendum d'autodétermination, statutairement prévu pour 1998, soit avancé à 1997 pour éviter toute interférence avec les élections législatives.

**Le 18 avril 1996, le sixième comité de suivi des accords de Matignon** s'est réuni à Paris. Contrairement à ce qui avait été décidé en octobre 1995, il ne fut pas élargi à tous les groupes politiques constitués au congrès du territoire, c'est-à-dire à la NCPT présidée par M. Didier Leroux. A l'issue de cette réunion au ministère de l'outre-mer, les délégations ont été reçues à Matignon par le Premier ministre qui s'est déclaré « *confiant quant à la possibilité de dégager avant l'été les bases d'un accord global* » et a souligné la nécessité d'« *offrir un cadre institutionnel avec des garanties en termes de stabilité et d'irréversibilité* ». Confirmant l'option d'une « *solution de large autonomie au sein de l'ensemble français* », il a cependant exclu « *des formules institutionnelles présupposant l'accès à un statut indépendant* » et a rejeté l'idée d'un « *Etat-associé* ». Concernant l'accroissement des responsabilités locales, il a souhaité « *la restitution aux élus de l'exécutif territorial, aujourd'hui assuré par le délégué du*

*Gouvernement* » ainsi que la « *dissociation des mandats provinciaux et territoriaux* ». Il a évoqué la possibilité d'une réforme du conseil économique et social territorial et l'élaboration d'une forme de « *Sénat territorial* » permettant de représenter, « *au-delà des forces vives, les autorités coutumières et communales* ». En matière économique, il s'est déclaré « *favorable au projet d'implantation d'une usine de transformation de nickel dans la province nord* » et a décidé d'interrompre « *le processus de privatisation de l'entreprise ERAMET-SLN amorcé en 1994* ».

**Le 19 avril** devait se tenir à Paris le deuxième comité de discussion préalable chargé de mettre au point une solution consensuelle. Mais, à la suite d'un entretien avec le Premier ministre, les indépendantistes du **FLNKS** ont **décidé « d'interrompre les discussions »** sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie en estimant que « *la proposition d'un statut d'autonomie interne présentée comme une option ferme et définitive était en contradiction avec la démarche engagée par les partenaires des accords de Matignon, depuis le 16 octobre 1995* ». Le FLNKS a cependant manifesté l'intention de « *poursuivre les discussions sur les bases d'une solution négociée entre le peuple kanak et l'Etat français visant à régler le contentieux colonial, au travers d'un processus irréversible d'accession à la souveraineté et l'indépendance* ».

**Le 30 avril 1996**, une **mission interministérielle pour la Nouvelle-Calédonie** était créée par décret (n° 96-362), pour une durée de deux ans, auprès du Premier ministre, afin d'assister celui-ci dans tous les travaux préparatoires à la consultation référendaire prévue par l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988. La nomination de M. Yves Cabanna, inspecteur des finances, au poste de délégué interministériel devait mécontenter le FLNKS et conduire l'Union calédonienne à demander « *à ses responsables de surseoir aux discussions avec le Gouvernement français* ».

Depuis, une **visite d'une semaine en Nouvelle-Calédonie du ministre de l'outre-mer**, M. Jean-Jacques de Peretti, **au début du mois de juillet**, a permis de « *renouer les fils du dialogue* », M. Rock Wamytan, président du FLNKS, ayant déclaré qu'il serait possible de parvenir, avant la fin de l'année, à « *l'ébauche d'un accord-cadre* » sur l'avenir institutionnel du territoire.

Le Gouvernement a ainsi remis au FLNKS, au mois de septembre, un document de cadrage susceptible de servir de base à une solution consensuelle qui a reçu un accueil favorable. Courant octobre, M. Jacques Lafleur, président du RPCR, a quant à lui exprimé le souhait que les négociations tripartites, suspendues depuis le 19 avril 1996, reprennent au plus vite. Lors d'une conférence à l'université du Pacifique au mois d'août, il avait évoqué l'éventualité d'une « *souveraineté partagée* » entre la France et la Nouvelle-

Calédonie, en estimant que l'hypothèse d'une révision de la Constitution, qui serait rendue nécessaire par une solution institutionnelle originale, n'était plus écartée a priori par le Président de la République.

La reprise des négociations restait cependant bloquée par le **problème du nickel**, la demande de cession par le FLNKS du massif minier de Tiébaghi actuellement exploité par la Société Le Nickel (SLN), filiale d'ERAMET, situé dans la province nord à majorité indépendantiste, se heurtant à l'opposition des dirigeants d'ERAMET<sup>1</sup>. Le FLNKS souhaitant la construction d'une usine de traitement de minerai de nickel dans la région de Koumac, en partenariat avec la société canadienne Falconbridge, a estimé que « *l'accès au massif minier de la Tiébaghi* » constituait « *un préalable à toute reprise des discussions politiques sur l'avenir du territoire* »<sup>2</sup>.

Il apparaît que la société ERAMET et l'Etat auraient récemment abouti à un compromis permettant la réalisation de ce projet.

### 3. Le nécessaire rééquilibrage entre les provinces

La loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 prévoit, aux termes de son article 85, que des « *contrats de développement déterminent les actions à engager* » pour « *favoriser un rééquilibrage du territoire par rapport à l'agglomération chef-lieu et améliorer les infrastructures pour permettre le désenclavement des populations isolées* ».

A la suite d'une première série de contrats Etat-Provinces conclus pour la période 1990-1992, ont été signés pour la période quinquennale 1993-1997 :

- une convention de développement entre l'Etat et le territoire, en date du 8 juin 1993,

- trois contrats de développement entre l'Etat d'une part, la province nord, la province sud et la province des îles d'autre part, en date du 4 février 1993.

---

<sup>1</sup> La société SLN est une filiale d'ERAMET dont l'Etat est actionnaire, par l'intermédiaire d'ERAP, à hauteur de 55,5 %. Elle possède à Nouméa la seule usine de traitement de minerai, qui produit 54.000 tonnes de métal par an, soit 8 % de la production mondiale.

<sup>2</sup> Le coût de construction de l'usine est évalué à 5 milliards de francs. La province nord, où sont situés la plupart des gisements, demande depuis plusieurs années qu'une usine soit implantée sur son territoire. Cette réalisation permettrait la création de plusieurs centaines d'emplois, freinant ainsi l'exode vers Nouméa, seul véritable bassin d'activité actuellement.

Le montant total contractualisé s'élève à 3,9 milliards de francs, la contribution de l'Etat étant de 1,6 milliard de francs, dont 1,07 à la charge du budget du ministère de l'outre-mer.

Au 31 décembre 1996, les différents ministères contributeurs ont mis à la disposition du Haut-commissaire plus de 70 % du montant des crédits contractualisés.

La situation relative au taux d'exécution des contrats est contrastée : le retard constaté pour la province nord est ainsi imputable à la lenteur de démarrage des programmes sur le terrain (problèmes fonciers, difficultés techniques d'instruction des dossiers).

Afin d'aider les provinces et le territoire à prospecter les investissements productifs et à accompagner les projets de développement, a été créé par un décret n° 95-193 du 23 février 1995 un poste de commissaire au développement économique de la Nouvelle-Calédonie, placé sous l'autorité du ministre de l'Outre-mer auprès du haut-commissaire de la République.

Pour accomplir sa tâche, il s'appuie sur une association regroupant l'ensemble des interlocuteurs politiques, économiques et sociaux concernés, l'agence pour le développement économique de la Nouvelle Calédonie (ADECAL). M. Léopold Jorédié, président de l'assemblée de la province nord, a été élu à la présidence de cette agence.

Le haut-commissaire de la République a par ailleurs reçu pour mission d'instituer, avec les responsables du territoire et des provinces, une « *commission du rééquilibrage et du développement* » chargée d'identifier les dossiers prioritaires et de coordonner les efforts de l'ensemble des acteurs du développement. Décidée le 16 octobre 1995, l'installation de cette instance consultative est intervenue le 13 décembre 1995. Elle comprend huit élus : le président et le vice-président du congrès ainsi que ceux des trois assemblées de provinces. Ont été mis en place huit groupes de travail sur les thèmes suivants : éducation, emploi et formation, logement, développement touristique, transports, économie minière, énergie, coopération régionale et développement. Le sixième comité de suivi des accords de Matignon réuni le 18 avril 1996 à Paris fut l'occasion de présenter un compte-rendu des travaux de la commission. Les principaux thèmes abordés ont concerné l'amélioration de l'accès des calédoniens aux emplois locaux, le projet d'installation d'une usine métallurgique dans la province nord et le plan de redressement de la société Enercal (énergie électrique). En matière de développement économique, une réflexion sur la prochaine génération de contrats doit être engagée et l'ADECAL est chargée d'élaborer un schéma d'aménagement global du territoire.

## B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

### 1. La nouvelle donne institutionnelle et politique

Deux lois du 12 avril 1996, l'une de nature **organique** regroupant les dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des institutions propres du territoire, l'autre, loi **simple**, complémentaire de la précédente, rassemblant les dispositions concernant les autres modalités de l'organisation particulière du territoire, ont consacré un **nouveau statut** de la Polynésie française.

La notion d'**autonomie** constitue la clef de voûte de la réforme statutaire, l'autonomie institutionnelle devant conduire à terme à l'autonomie économique. Outre que cette notion figure dans l'intitulé même de la loi statutaire, un titre premier lui est symboliquement consacré.

A côté d'une terminologie institutionnelle renouvelée et de la reconnaissance de l'identité polynésienne (possibilité de créer un ordre spécifique consacrant les mérites de ses habitants ou de ses hôtes, utilisation et enseignement des langues polynésiennes), le nouveau statut :

- réaffirme le principe de la compétence de droit commun du territoire, l'État conservant une compétence d'attribution ;

- étend aux projets de décrets intervenant dans le cadre de la compétence étatique et touchant à l'organisation particulière de la Polynésie française, l'obligation de consulter les autorités territoriales ;

- organise une procédure de consultation de l'assemblée de la Polynésie française « *sur les projets de loi portant ratification de conventions internationales traitant de matières ressortissant à la compétence territoriale* » et prévoit la transmission à cette assemblée des propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative relevant du champ d'application du régime d'association qui lie la Polynésie française à l'Union européenne et ressortissant à la compétence du territoire ;

- accroît les possibilités offertes au président du gouvernement de la Polynésie française pour négocier et signer au nom de l'État, en vertu d'une habilitation expresse, des accords internationaux dans la zone du Pacifique Sud ;

- dote la Polynésie française d'un domaine public maritime comprenant les rivages de la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, dont les rades et lagons, ainsi que le sol et le sous-sol des eaux territoriales.

Tout en renforçant l'autonomie de la Polynésie française, le nouveau statut opère un élargissement des compétences territoriales afin de favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie française.

Les communications deviennent ainsi une compétence exclusive des autorités territoriales, de même que les dessertes maritimes et aériennes internationales pour lesquelles la Polynésie française constitue la seule escale sur le territoire national. Pour les dessertes reliant la Polynésie française à un autre point du territoire national, l'État demeure compétent mais doit recueillir l'avis du conseil des ministres de la Polynésie française. Ces transferts de compétence s'inscrivent dans le cadre du développement du tourisme, atout économique majeur du territoire.

Est également reconnue au territoire la possibilité de créer ses propres filières d'enseignement supérieur et une société de diffusion audiovisuelle ainsi que celle d'édicter une réglementation en matière de sécurité civile ou de jeux de hasard.

Pour permettre aux électeurs de se prononcer en ayant connaissance du nouveau statut alors en cours d'examen devant le Parlement, le **renouvellement de l'assemblée territoriale**, qui aurait dû avoir lieu le 17 mars 1996 a été différé au **12 mai**.

Les élections territoriales ont confirmé la **bipolarisation** de la vie politique polynésienne. Le Tahoeraa, parti de M. Gaston Flosse, président du gouvernement de la Polynésie française a obtenu la majorité absolue avec 22 sièges (contre 18 précédemment) sur les 41 composant l'assemblée. Le Tavini, parti indépendantiste de M. Oscar Temaru, a plus que doublé son score par rapport aux élections de 1991 en emportant 10 sièges (4 auparavant). Le Aia Api de M. Emile Vernaudon, parti membre de l'alliance majoritaire, a obtenu 5 sièges (contre 7 en 1991) et quatre autres partis un siège chacun : le Fetia Api (opposition D.V.G.) de M. Boris Léontieff, Alliance 2 000 (indépendantiste), le Te Avei' a Mau (centriste, membre de l'alliance majoritaire) de M. Tinomana Ebb et le parti marquisien de M. Lucien Kimitete, le Te Henua Enata Kotoa.

La majorité territoriale dispose ainsi au total de 28 sièges et les membres de l'assemblée favorables à l'indépendance sont au nombre de 11. L'opposition indépendantiste a bénéficié, à l'occasion de ces élections, de la quasi-disparition des partis centristes, le Te Avei' a Mau disposant de 6 sièges au sein de la précédente assemblée.

M. Justin Arapari (Tahoeraa) a été élu président de l'assemblée de la Polynésie française le 23 mai 1996 et M. Henri Flohr (Aia Api) président de la commission permanente.

M. Gaston Flosse a été réélu président du gouvernement de la Polynésie française le 28 mai 1996 et a désigné le 29 mai 1996 son gouvernement, composé de 14 ministres.

## 2. La nécessité d'un développement équilibré du territoire

### a) *La politique contractuelle de l'Etat*

L'économie polynésienne, reposant sur les transferts de la métropole, demeure en situation de forte dépendance bien que la proportion des ressources propres du territoire s'améliore nettement depuis le début des années 1990 (34 % en 1994).

Les exportations du territoire ont plus que doublé au cours des dix dernières années : si la production traditionnelle du coprah est en lente régression, la perliculture a pris son essor à partir de 1993 et constitue le premier poste d'exportation en valeur. L'ouverture de la desserte aérienne à de nouvelles compagnies telles que CORSAIR a conduit à une baisse importante des prix de transport et a entraîné une forte augmentation de la fréquentation touristique : malgré une perte de clientèle due aux effets combinés des émeutes de septembre 1995 et des derniers essais nucléaires, le nombre de touristes accueillis en 1995 a progressé de 4 %.

L'arrêt définitif des essais nucléaires (le dernier essai est intervenu le 27 janvier 1996) a mis un terme aux transferts drainés par le fonctionnement du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) : versements au budget territorial correspondant aux taxes de nature douanière frappant les matériels introduits en Polynésie française, commandes passées à des entreprises locales, emplois procurés à des personnels locaux et retombées sur l'économie locale des rémunérations versées aux personnels d'origine métropolitaine résidant en Polynésie.

Le principe d'une compensation financière avait été décidé en même temps que l'arrêt définitif des essais nucléaires. Une « *convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française* » a ainsi été signée le **25 juillet 1996** entre le Premier ministre et le président du gouvernement de la Polynésie française. Cette convention prévoit le versement annuel au territoire pendant dix ans d'une somme de 990 millions de francs, l'Etat s'étant engagé au « *maintien des flux financiers* » générés par le fonctionnement du CEP qui ont représenté jusqu'à 50 % des transferts financiers vers la Polynésie.

La convention distingue trois enveloppes :

- la première, d'un montant de 220 millions de francs sera versée directement au territoire pour compenser la perte de recettes douanières;

- la deuxième correspond au maintien des dépenses des armées. Le service militaire adapté (SMA) sera développé avec pour objectif de former 300 personnes par an. Ainsi sera compensée en partie la disparition de l'activité de formation que le CEP dispensait aux personnels qu'il recrutait;

- le solde alimentera un « fonds de reconversion » pour aider à la création d'entreprises dans des activités pourvoyeuses d'emplois, en particulier le tourisme, l'agriculture et le logement. Pendant une période de trois ans, 110 millions de francs seront consacrés à la réalisation de programmes de logements sociaux utilisant la main d'oeuvre locale.

Ce fonds sera géré par l'État et le territoire, avec un comité de gestion co-présidé par le haut-commissaire de la République et le président du gouvernement de la Polynésie française.

Ces mesures de compensation doivent permettre d'éviter une désorganisation à court terme des finances territoriales et favoriser la mutation économique de la Polynésie française.

Dans cette perspective, le territoire devait élaborer un plan stratégique soumis à l'approbation de l'État dont les axes prioritaires sont les suivants :

- aides aux programmes de logements sociaux favorisant l'emploi de la main d'oeuvre locale,

- programmes d'aide à la création d'emplois, en particulier pour les jeunes,

- contribution à la réalisation de grands projets d'équipements publics approuvés par le territoire et l'État et nécessaires au développement économique et social,

- aides aux entreprises et à la reconversion de celles dont l'activité est menacée par la fermeture du CEP,

- création d'une société de financement chargée de consentir des prêts participatifs et de prendre des participations dans le capital d'entreprises polynésiennes,

- aides aux investissements des communes et de leurs groupements,

- aides à la mise en place de services publics locaux.

Les décisions relatives aux projets de mise en oeuvre de ces axes prioritaires devront être prises de manière paritaire entre l'État et le territoire et un système de suivi de leur réalisation sera instauré.

En application de ce dispositif, les autorités territoriales ont élaboré, au mois de septembre, un programme de grands travaux qui prévoit :

- une amélioration des infrastructures hospitalières avec la construction d'un nouvel hôpital général et d'un nouvel hôpital psychiatrique,
- la transformation de l'hôpital militaire en institut de cardiologie,
- la création d'une zone industrielle dans la presqu'île de Tahiti,
- la mise aux normes internationales de l'aéroport de Nuku Hiva pour permettre le désenclavement de l'archipel des Marquises avec le développement de la filière pêche et du tourisme,
- la construction d'un tunnel de contournement du trafic routier de Papeete, avec un projet de rocade qui passerait partiellement par un tunnel posé sur le fond du lagon et par une voie à l'air libre dans la zone portuaire de Papeete.

La convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française vient compléter la politique contractuelle tendant à favoriser le *développement économique du territoire mise en oeuvre avec le **contrat de développement** signé le 2 mai 1994* pour cinq ans en application de l'article 8 de la loi du 5 février 1994 et le **contrat de ville** relatif à la zone urbaine de Papeete conclu pour la même période le 30 août 1994.

Le contrat de développement, d'un montant de 2,902 milliards de francs dont la moitié à la charge de l'État, s'articule autour de trois programmes d'intervention :

- le développement économique, en particulier dans les domaines du tourisme, de l'agriculture et de la formation professionnelle (776 millions de francs) ;
- l'équipement du territoire et de désenclavement des archipels (1,448 milliard de francs) ;
- l'insertion sociale (658 millions de francs).

Sur les 1,451 milliard de francs de crédits d'État, 628 millions de francs sont supportés par le ministère de l'outre-mer (FIDES).

Pour les deux premières années, 1994 et 1995, le taux des engagements de dépenses sur crédits d'Etat par rapport au montant contractualisé s'élève à

plus de 30 % : le retard enregistré en 1994 (engagements d'un montant de 53,66 millions de francs) a été en grande partie comblé en 1995 (engagements d'un montant de 386,8 millions de francs).

En outre, les actions relatives au logement social (280 millions de francs prévus au contrat) ont d'ores et déjà fait l'objet de deux conventions d'un montant total de 140 millions de francs, sans préjudice de la dotation de 100 millions de francs ouverte au FIDES par la loi de finances rectificative d'août 1995, encore abondée de 10 millions de francs en autorisation de programme et de 55 millions de francs de crédits de paiement au mois de juillet 1996.

*b) La nécessaire évolution du rôle des communes*

Dans le rapport établi au nom de votre commission des Lois relatif à la récente réforme du statut de la Polynésie française, notre excellent collègue, M. Lucien Lanier, observait que les quarante-huit communes constituaient « *un cadre naturel du développement économique, social et culturel, en particulier dans un environnement caractérisé par l'éparpillement des îles et l'isolement des archipels* » et que « *la réalisation d'un développement équilibré impliquait une meilleure association* » des communes.

Deux dispositions consacrant le rôle des communes ont ainsi été insérées dans le nouveau statut à l'initiative du Sénat. Il s'agit d'une part de l'article 2 de la loi organique du 12 avril 1996 qui énonce le principe selon lequel « *l'État et le territoire veillent au développement de la Polynésie française et apportent leur concours aux communes pour l'exercice des compétences qui leur sont dévolues* » et fait écho à l'article 96 de la même loi aux termes duquel « *en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie française, l'État ou le territoire peuvent apporter leur concours financier et technique aux communes ou à leurs groupements ainsi que leur concours aux programmes d'utilité publique décidés par les communes ou leurs groupements dans leurs domaines de compétence* ».

L'article 91 de la loi organique crée par ailleurs une « *commission paritaire de concertation* » comprenant six représentants de l'État, du territoire et des communes, à raison, pour ces dernières, d'un par archipel. Cette commission, qui serait chargée d'examiner toute question dont le règlement requiert une coordination des actions et des décisions de ces trois instances, ne semble cependant pas encore avoir été mise en place.

En dépit de cette reconnaissance statutaire, l'institution communale souffre de paralysie : les communes sont confrontées à un accroissement de leurs charges résultant en grande partie de la poussée démographique et

manquent cruellement de moyens, en particulier de ressources propres. 70 % des recettes communales sont des recettes de transfert (DGF ; DGE ; Fonds intercommunal de péréquation (FIP) alimenté par une quote-part (15 %) des recettes fiscales du territoire ; subvention de l'État prévue par la loi du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française, d'un montant égal à partir de 1996 à 2/15e de la quote-part versée au FIP par le territoire).

Le rapport d'information établi par MM. Lucien Lanier et Guy Allouche au nom de votre commission des Lois à la suite d'une mission effectuée en Polynésie française du 14 au 28 janvier 1996, dans dix îles des archipels de la Société, des Tuamotu et des Marquises, a souligné cette situation caractérisée par l'isolement des archipels et la paralysie des communes.

Elaboré à la demande du ministre de l'outre-mer par l'Inspection générale de l'administration, un rapport sur la situation des communes de Polynésie française daté du mois de décembre 1995 formule par ailleurs un certain nombre de propositions pour une « *profonde modernisation de l'institution communale.* »

Ce rapport observe qu' « *il manque aujourd'hui en Polynésie française des lieux de rencontre et de travail en commun réunissant l'Etat, le territoire et les communes* » et qu' « *il paraît souhaitable de créer une structure tripartite, chargée d'harmoniser les politiques de développement* ». La création d'une commission paritaire de concertation par la loi organique du 12 avril 1996, susceptible de constituer une structure de partenariat, rejoint cette préoccupation.

Est préconisée l'adoption d'une loi organique, « *seule à même de donner aux communes une assise juridique incontestable et de clarifier leurs compétences* ». Il s'agit également de responsabiliser les gestionnaires communaux, de créer une fonction publique locale et d'assainir les finances communales.

La responsabilisation des élus locaux passerait par une extension progressive des lois de décentralisation, les communes polynésiennes étant aujourd'hui encore soumises au régime de la tutelle. Du point de vue financier, l'accroissement prévisible des besoins d'équipement et des dépenses corrélatives de fonctionnement nécessitent de dégager de nouvelles ressources qui, aux termes du rapport de l'Inspection générale de l'administration, pourraient provenir :

- de l'affectation aux communes d'une fraction des fonds versés au titre de la compensation liée à l'après-CEP ;

- de la mise à niveau du fonds intercommunal de péréquation (FIP) par une redéfinition de son assiette, une revalorisation de son montant, une modification de ses modalités de versement et des critères de répartition ;

- du développement des ressources fiscales et parafiscales des communes, avec la tarification de certains services publics et la mise en place d'une fiscalité propre.

Ce rapport souligne, en conclusion, qu' *« il n'y aura pas de développement viable si les communes ne savent pas prendre leur place dans le dispositif ou si elles en sont tenues à l'écart »* et qu' *« il est temps pour les communes d'atteindre leur majorité politique, administrative et financière »*.

### **C. WALLIS ET FUTUNA**

#### **1. L'évolution institutionnelle**

Ce territoire d'outre-mer est régi par la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, modifiée successivement en 1971, 1973, 1978 et 1995.

Son statut réserve une place importante aux institutions traditionnelles, le roi et les ministres de chacun des trois royaumes étant chargés de veiller au respect de la coutume, et se caractérise par une centralisation administrative qui fait de l'administrateur supérieur à la fois le représentant de l'Etat et l'exécutif du territoire, chargé à ce titre de la mise en oeuvre des délibérations de l'assemblée territoriale.

Dès le début des années 1980 a été évoquée une possible révision de ce statut tendant à renforcer les compétences de l'assemblée territoriale, restée sans suite du fait de l'opposition de nombreux élus et de la chefferie qui préfèrent privilégier des réformes institutionnelles plus ponctuelles. Ainsi, à la fin de la session budgétaire de 1995, il est apparu que les dispositions relatives à l'élection des membres de la commission permanente (décret du 14 mars 1962) de l'assemblée territoriale conduisaient à des difficultés de fonctionnement. Le décret n° 96-1007 du 22 novembre 1996 abroge le décret de 1962 et modernise les conditions de désignation des membres de cette commission, supprimant l'obligation pour ces derniers de demeurer dans l'île de Wallis et prenant ainsi en considération l'existence de liaisons aériennes entre Wallis et Futuna. Le décret n° 96-1006 du 22 novembre 1996 fixe en outre au 16 mars 1997 la date de renouvellement de l'assemblée territoriale.

Lors d'une réunion organisée en avril 1996 entre des hauts fonctionnaires civils et militaires et des élus des territoires d'outre-mer du

Pacifique, une demande a en outre été adressée au représentant de l'Etat, tendant à réunir plus fréquemment le conseil territorial afin de permettre à ses membres de disposer de davantage de temps pour prendre connaissance des projets de délibération qui lui sont obligatoirement soumis avant d'être transmis à l'assemblée territoriale ou à la commission permanente.

## 2. La politique contractuelle de développement

Des contacts réguliers entre les autorités territoriales et le ministre de l'outre-mer permettent par ailleurs de promouvoir le développement économique de l'archipel.

En novembre 1994, une délégation des autorités coutumières des trois royaumes d'Uvea, d'Alo et de Sigave s'était rendue en métropole avec des représentants de l'assemblée territoriale pour présenter le projet de développement économique et social du territoire élaboré par cette assemblée.

Sur son fondement, une **convention de développement** couvrant la période 1995-2000 a été signée le **2 mars 1995**. Elle comporte un engagement financier de l'Etat d'un montant de 159 millions de francs, cet engagement venant s'ajouter aux 58 millions de francs déjà accordés au titre du **contrat de plan** signé le **14 novembre 1994** qui s'articule autour de quatre grands thèmes (éducation et développement du sport, emploi et formation professionnelle, infrastructures d'équipement, protection de l'environnement).

La convention de développement doit permettre d'amplifier certaines opérations prévues par le contrat de plan telles que la construction d'équipements scolaires et sportifs, d'infrastructures routières et de réseaux d'eau potable, et de réaliser d'autres opérations ne figurant pas dans ce contrat. C'est ainsi que le financement du dispositif des chantiers de développement local est désormais contractualisé pour 30 millions de francs, que 25 millions de francs seront consacrés au logement et que 26 millions de francs seront affectés à la réfection du quai de Leava à Futuna et des phares et balises du chenal de Mata Utu. Enfin, le secteur sanitaire bénéficie d'une dotation de 16 millions de francs. Au total, sur les 217 millions de francs contractualisés, 18,7 millions de francs seulement ont été engagés au 31 décembre 1995.

Très récemment, le 25 novembre, une délégation de responsables politiques et coutumiers a été reçue à Paris par le Président de la République qui s'est déclaré favorable au principe de l'adoption prochaine d'une loi cadre prévoyant un plan de développement sur dix ans de Wallis et Futuna.

**D. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES  
(T.A.A.F.)**

L'année 1995 avait été marquée par deux événements :

- la commémoration du quarantième anniversaire de la création de ce territoire d'outre-mer par la loi du 6 août 1955, qui a regroupé les TAAF dans un cadre administratif unique en les dotant de l'autonomie financière,

- le lancement d'un nouveau navire océanographique, le Marion-Dufresne II.

Au printemps 1996, une modification de l'organisation administrative des TAAF est intervenue. Par décret du Premier ministre, en date du 16 mars 1996, le siège de l'administration des TAAF a été transféré de Paris à l'île de la Réunion. Jusqu'à présent, ce siège était situé dans le 17<sup>e</sup> arrondissement de Paris.

Les TAAF comprennent la Terre Adélie, les îles Kerguelen, les îles Crozet ainsi que les îles Amsterdam et Saint-Paul. Leurs seuls habitants - environ 150 personnes-, sont des chercheurs spécialisés notamment dans la glaciologie, la météorologie, la sismologie, la biologie terrestre et marine, les rayons cosmiques et la ionosphère.

Les recherches effectuées durant la campagne d'été 1995-1996 et l'hivernage 1996, avec le soutien logistique de l'Institut français pour la recherche et la technologie polaires sont la poursuite des 28 programmes concernant pour la plupart les services de l'univers et les sciences de la vie.

Les opérations préparatoires à la construction de la base scientifique permanente au lieu-dit Dôme C, décidée par un accord de coopération signé en mars 1993 entre les deux instituts français et italien chargés des recherches polaires, se sont poursuivies. Les raids effectués en 1995 et 1996 au Dôme C se sont déroulés de façon satisfaisante et la localisation précise du lieu de forage de la calotte glaciaire prévu par le programme EPICA, soutenu par la Commission européenne, a pu être déterminée. Durant la campagne d'été 1996-1997, trois nouveaux raids seront effectués entre la base Dumont d'Urville et le Dôme C pour acheminer le matériel nécessaire à la construction du camp de forage et des laboratoires. Le colloque de Sienna, qui s'est déroulé du 3 au 5 juin 1996 et a été consacré aux programmes scientifiques à conduire au Dôme C, a permis de définir les expériences préliminaires à effectuer.

### III. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS PROPRES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER SUR LE PLAN NORMATIF

Au-delà des aspects financiers résultant du projet de loi de finances pour 1997 et de la présentation des évolutions institutionnelles et politiques qui ont affecté les territoires d'outre-mer au cours de l'année écoulée, votre commission des Lois procède traditionnellement à un examen détaillé de l'application des lois les concernant relevant de sa compétence au fond.

Elle estime en outre opportun de faire le point sur les réformes législatives annoncées par le Gouvernement et sur le *cadre juridique de l'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à l'Union européenne.*

#### A. L'APPLICATION DES LOIS RELATIVES AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Au cours de l'année écoulée, trois réformes majeures concernant les territoires d'outre-mer ont été adoptées : la réforme du statut de la Polynésie française résultant d'une loi organique et d'une loi simple en date du 12 avril 1996, la loi du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer ainsi que deux ordonnances du 28 mars 1996 prises en vertu de la loi d'habilitation du 2 janvier 1996 pour l'extension et l'adaptation de la législation en matière pénale dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte.

**La loi n° 96-609 du 5 juillet 1996** portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer constitue l'aboutissement d'un long processus législatif, le projet de loi ayant été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au mois de novembre 1994, soit plus d'un an et demi avant son adoption définitive.

A l'occasion de son examen en première lecture au Sénat, le rapport établi au nom de votre commission des Lois observait que *« avec la préoccupation de moderniser, dans des secteurs très divers, le droit applicable outre-mer et de procéder à une harmonisation avec la législation en vigueur en métropole, tout en effectuant les adaptations nécessaires au respect du principe de spécialité législative et du partage des compétences entre l'Etat et les autorités locales, le projet étendait et modifiait des dispositions issues de trente-cinq lois, cinq ordonnances et dix codes »*. Encore ce recensement ne tient-il pas compte des dispositions insérées en cours de navette !

Concernant les seuls territoires d'outre-mer, la loi du 5 juillet 1996 actualise les dispositions applicables dans des domaines aussi divers que la

police des pêches maritimes, la sous-traitance, la prévention et le traitement des difficultés des entreprises, le financement des activités politiques et les conditions d'exercice des mandats locaux, le droit du travail en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, l'organisation communale, les sociétés d'économie mixte locales ou encore le droit de la nationalité.

Une série de décrets est en cours d'élaboration pour l'application des articles 13 (loi du 3 janvier 1979 sur les archives), 14 (loi du 28 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur), 16 (loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique), 22 (loi du 10 juin 1994 relative à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises), 25 (code des communes de Nouvelle-Calédonie), 26 (loi du 31 décembre 1989 renforçant les garanties offertes aux personnes assurées contre certains risques), 27 (loi du 25 juin 1991 relative aux rapports entre les agents commerciaux et leurs mandants), 30 (loi du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale), 31 (loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération), 34 (code des communes de la Polynésie française), 37 (loi du 3 janvier 1967 relative aux ventes d'immeubles à construire), 38 (procédure devant la commission de conciliation en matière foncière de Polynésie française), 39 (intégration des instituteurs suppléants du territoire de la Polynésie française dans le corps des CEAPF) et 40 (articles L 25 à L 25-7 du code de la route). Ce sont au total une trentaine de décrets qui devront être pris pour l'application de la loi du 5 juillet 1996.

Les **deux ordonnances du 28 mars 1996** prises sur le fondement de la loi d'habilitation n° 96-1 du 2 janvier 1996 procèdent à l'harmonisation de la législation pénale applicable dans les territoires d'outre-mer avec celle en vigueur en métropole tout en effectuant les adaptations nécessaires au respect de leurs intérêts propres.

L'ordonnance n° 96-267 étend aux territoires d'outre-mer le nouveau code pénal ainsi que diverses dispositions de droit pénal et de procédure pénale liées à cette extension. L'ordonnance n° 96-268 leur rend applicables les innovations introduites depuis 1986 dans le code de procédure pénale. Ces actualisations de la législation pénale sont entrées en vigueur dans les territoires d'outre-mer depuis le 1er mai 1996, date butoir fixée par la loi d'habilitation. Le projet de loi de ratification de ces ordonnances, déposé sur le bureau du Sénat le 19 juillet 1996, est en cours d'examen.

Les projets de décrets étendant la partie réglementaire du code pénal et du code de procédure pénale doivent être publiés prochainement.

Hormis ces textes intervenus en 1996, plusieurs mesures réglementaires ont été prises pour l'application des lois antérieures.

Concernant la **loi organique n° 95-173 du 20 février 1995**, trois nouveaux décrets ont été adoptés :

- pour l'application de l'article 10, le décret n° 96-57 du 25 janvier 1996 relatif à l'exécution du budget des collectivités publiques et de leurs établissements publics dans le territoire des îles Wallis-et-Futuna, à la mise en état d'examen et à la production des comptes de gestion des comptables,

- pour l'application de l'article 11, le décret n° 96-56 du 25 janvier 1996 relatif au régime budgétaire et comptable applicable dans le territoire des îles Wallis-et-Futuna,

- pour l'application de l'article 17, le décret n° 96-286 du 28 mars 1996 modifiant le décret n° 68-20 du 5 janvier 1968 fixant les conditions d'application de la loi n° 66-496 du 11 juillet 1966 modifiée relative à la création du corps des fonctionnaires de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française (CEAPF).

Un dernier décret est en préparation pour l'application de l'article 34 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961.

**La loi n° 95-97 du 1er février 1995** étendant aux territoires d'outre-mer certaines dispositions du code de la route relatives à la conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique n'a pas encore fait l'objet de toutes les mesures d'application requises. Un projet de décret d'application de son article 6, relatif à l'article 13 de la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 dite « loi guerneur » est en cours d'examen par le Conseil d'Etat.

De même, trois décrets sont encore en préparation pour l'application des articles 4 (loi du 22 décembre 1976 relative aux prélèvements d'organes), 9 (loi du 1er mars 1984 relative aux difficultés des entreprises) et 10 (loi du 31 décembre 1985 relative à la copropriété des immeubles bâtis) de **la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993** portant dispositions diverses relatives aux départements d'outre-mer, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

## ***B. LES RÉFORMES ENVISAGÉES ET LES TRAVAUX DE CODIFICATION***

L'aboutissement des négociations sur l'avenir de **la Nouvelle-Calédonie** devrait s'accompagner d'une **réforme statutaire** dont le contenu n'est pas encore défini.

Par ailleurs, à la suite du rapport de décembre 1995 établi par l'Inspection générale de l'administration sur la **situation des communes** en

Polynésie française, un **projet de loi** devrait être soumis au Parlement dans le courant de l'année 1997.

Enfin, un **nouveau projet de loi portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer** est en cours de préparation. Il aurait pour objet d'étendre aux territoires d'outre-mer, moyennant les adaptations nécessaires, plusieurs lois telles que la loi du 20 mars 1956 relative à la location-gérance du fonds de commerce et des établissements artisanaux, la loi du 26 février 1956 relative aux transports, la loi du 13 mai 1996 relative à la lutte contre le blanchiment et le trafic des stupéfiants et à la coopération internationale en matière de saisie et de confiscation des produits du crime et la loi du 16 avril 1955 portant réorganisation des services des oeuvres sociales en faveur des étudiants.

Concernant la **codification** des textes applicables aux territoires d'outre-mer, la commission adjointe créée par le décret du 28 septembre 1989 et présidée par M. Périer, placée auprès de la commission supérieure de codification, a poursuivi ses travaux.

Ont ainsi été récemment déposés devant le Parlement le code de l'environnement et le code de la communication et du cinéma qui contiennent chacun une partie consacrée aux territoires d'outre-mer. Quant au code de l'éducation dont les différents livres comprennent des dispositions relatives à ces territoires, il doit être prochainement soumis à l'examen du Conseil d'Etat.

Concernant le code de la santé publique, le ministère de l'outre-mer, en liaison avec la commission adjointe de codification, élabore actuellement une partie consacrée à l'outre-mer.

Sont enfin en cours d'élaboration le code du patrimoine et la partie réglementaire du code de la santé publique.

### ***C. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS SPÉCIFIQUES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER DANS LEURS LIENS AVEC L'UNION EUROPÉENNE***

Contrairement aux départements d'outre-mer, les territoires d'outre-mer ne sont pas partie intégrante de l'Union européenne. En application de la quatrième partie du traité de Rome, les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) bénéficient d'un régime spécifique défini par **la décision d'association du 25 juillet 1991**, adoptée pour une durée de dix ans, qui fait actuellement l'objet d'une **révision à mi-parcours**.

Les PTOM français sont demandeurs d'une modernisation de ce régime dont ils considèrent qu'il se caractérise par un trop important parallélisme avec celui qui s'applique aux Etats ACP ; PTOM et Etats ACP relèvent d'ailleurs du même régime financier, ces derniers recevant une fraction des concours du Fonds européen de développement (FED).

La proposition de décision tendant à modifier le régime d'association, soumise au Conseil de l'Union européenne depuis le 16 février 1996, prévoit :

- un renforcement de la procédure de partenariat ;
- une adaptation du régime commercial tendant à limiter les risques de conflit entre la politique agricole commune et le libre accès des produits originaires des PTOM ;
- la réaffirmation du principe de non-discrimination en matière de libre établissement ;
- l'éligibilité des ressortissants des PTOM à une vingtaine de programmes communautaires concernant les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'emploi et des affaires sociales, des entreprises, de la recherche, de la culture et de l'audiovisuel ;
- la grille de répartition de la dotation accordée aux PTOM au titre du VIIIe FED (1996-2000) dont le montant de 165 millions d'Ecus a été défini le 27 juin 1995 par le Conseil européen de Cannes.

Les discussions au sein du Conseil progressent très lentement : elles sont entravées par l'obstruction quasi systématique des Néerlandais sur la question du régime commercial.

En effet, depuis 1991, un régime commercial extrêmement libéral permet aux produits originaires des PTOM ou suffisamment transformés dans un PTOM d'accéder au marché communautaire en exonération de droits de douane. Contrairement aux PTOM français trop éloignés de l'Europe et qui ne sont pas structurellement exportateurs, les Antilles néerlandaises ont très largement bénéficié de ce régime pour des produits sensibles pour la Communauté européenne (riz, sucre, viande bovine, produits laitiers).

Pour réduire les risques de perturbations sur ces marchés, la Commission a proposé au Conseil de maintenir le principe du libre accès pour les produits originaires des PTOM sur le marché communautaire mais, pour les produits agricoles couverts par une organisation commune de marché (OCM), d'instaurer un prix minimum de commercialisation et de supprimer le cumul automatique permettant d'introduire en exonération de droits de douane

des produits originaires des pays ACP suffisamment transformés dans un PTOM.

Cette proposition, approuvée par la France, se heurte au refus des Néerlandais qui bloquent par ailleurs les négociations relatives à la répartition de la dotation ouverte au titre du VIIIe FED.

Pour le VIIIe FED, la part de la France s'élevait à 46,7 %. Au titre du VIIIe FED, la Commission propose d'augmenter cette part à 47,9 %. Or, les PTOM français représentent plus de 58 % de la population totale des PTOM et sont, en moyenne, les moins développés. Comme l'a souligné notre excellent collègue M. Paul Masson dans le rapport établi au nom de votre commission des Lois sur la proposition de résolution de M. Daniel Millaud sur la proposition de décision du Conseil portant révision à mi-parcours de la décision du 25 juillet 1991 relative à l'association des PTOM à la Communauté européenne, « *une telle distorsion aboutit à des disparités importantes en termes de montant moyen d'aide par habitant* ». Aussi la France demande-t-elle que sa part dans le VIIIe FED dépasse le seuil de 50 %.

La proposition de résolution adoptée par le Sénat demande en outre au Gouvernement de tout mettre en oeuvre pour que le régime d'association des PTOM à la Communauté européenne, « *et en particulier les stipulations relatives au libre établissement des ressortissants communautaires* » soient réexaminés, afin que les spécificités de ces territoires soient pleinement reconnues. Les PTOM français se trouvent en effet, sur ce dernier point, dans une situation particulière :

*« En vertu du principe de non discrimination, les mesures limitant le libre établissement doivent s'appliquer indistinctement à tous les ressortissants communautaires, y compris ceux de l'Etat membre avec lequel le PTOM concerné entretient des relations privilégiés. Or, les principes constitutionnels d'égalité des citoyens devant la loi et d'indivisibilité de la République interdisent aux territoires d'outre-mer français d'adopter des réglementations discriminatoires s'appliquant aux ressortissants français de métropole ou des départements d'outre-mer. Ainsi, tout régime d'autorisation se heurte-t-il, pour les territoires d'outre-mer français, soit aux dispositions du traité de Rome, soit à la Constitution, ce qui crée une rupture d'égalité entre les PTOM français d'une part et les PTOM néerlandais et britanniques d'autre part ».*

*« Il apparaît en conséquence nécessaire d'aménager le dispositif juridique communautaire en matière de libre établissement »* qui résulte à la fois de la IVème partie du traité de Rome et de la décision d'association du 25 juillet 1991.

Le rapport d'information du mois de juillet 1995 sur l'avenir de l'association des PTOM à la Communauté européenne établi, au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, par notre excellent collègue, M. Daniel Millaud, avait déjà mis en lumière ce problème.

La **Conférence intergouvernementale** qui s'est ouverte à Turin le 29 mars dernier, a inscrit à l'ordre du jour de ses travaux l'examen du statut des territoires d'outre-mer.

Selon les informations transmises à votre commission des Lois, l'objectif du Gouvernement est d'obtenir une déclaration des chefs d'État et de Gouvernement incitant la Commission et le Conseil européens à engager un processus de modernisation des relations entre les PTOM et l'Union européenne.

Parallèlement, le Gouvernement devrait prochainement déposer auprès de la Commission un mémorandum pour obtenir, à l'échéance de l'actuelle décision d'association, un nouveau régime qui se caractériserait par un plus grand respect de la diversité et de la spécificité des PTOM ainsi qu'une meilleure adéquation du régime d'association aux enjeux de développement des PTOM.

\*

\* \*

**Sous le bénéfice de l'ensemble des observations qu'elle a formulées, votre commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'outre-mer consacrés aux territoires d'outre-mer.**