

N° 98

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987

A V I S

PRESENTE

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 1988, ADOPTE PAR
L'ASSEMBLEE NATIONALE.

TOME VIII

TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Par M. Jean-Marie GIRAULT

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents* ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 13), 964 (tome II), 965 (tome III) et T.A. 175.

SÉNAT : 92, 93 (annexe n° 9), 95 (tome XXIII) et 97 (tome VI) (1987-1988).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
Présentation générale	5
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS CONSACRES AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER	6
I. Le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer : stabilisation de l'effort budgétaire engagé en 1987	6
II. Les interventions des ministères techniques : poursuite et consolidation des actions engagées en 1987	13
DEUXIEME PARTIE : OBSERVATIONS SUR L'EVOLUTION DE LA SITUATION DES TERRITOIRES	16
I. La Nouvelle-Calédonie : le retour à la paix civile et la poursuite du redressement économique	16
A. La transition institutionnelle et les perspectives statutaires	16
B. Un bilan économique encourageant	18
II. La Polynésie française : un premier bilan de l'autonomie interne	20
A. L'achèvement de la mise en place administrative du statut	20
B. L'action du territoire et l'attachement des Polynésiens au nouveau statut	22

III. Wallis et Futuna : l'accélération du désenclavement .	24
A. Les permanences statutaires et la vigueur de la coutume	24
B. Les progrès du désenclavement	26
IV. Les terres australes et antarctiques françaises : l'affirmation de la présence française dans l'Antarctique	28
A. Une situation juridique peu susceptible d'évolution ..	28
B. Le nécessaire renforcement de la présence française ..	30
V. Les îles éparses: un projet d'aménagement	32
TROISIEME PARTIE : L'EVOLUTION DES FINANCES LOCALES	34
I. Le budget des territoires	34
A. La Nouvelle-Calédonie	34
B. La Polynésie française	36
C. Wallis-et-Futuna	38
D. Les terres australes et antarctiques françaises	40
E. Les îles éparses	40
II. Les budgets des régions de la Nouvelle-Calédonie	42
III. Les budgets des communes	44
A. Les communes de Nouvelle-Calédonie	44
B. Les communes de Polynésie française	45
C. Les circonscriptions administratives de Wallis et Futuna	46

Mesdames, Messieurs,

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

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

Les réflexions qu'elle formule aujourd'hui s'inscrivent dans un contexte particulier, caractérisé par les premiers résultats de l'effort budgétaire exceptionnel que, dès son entrée en fonctions, le Gouvernement issu des élections législatives du 16 mars 1986 a engagé outre-mer.

L'évolution de la Nouvelle-Calédonie a particulièrement retenu l'attention de la commission qui examinera prochainement le projet de statut qui a été déposé à l'Assemblée nationale le 4 novembre dernier.

Avant de procéder à l'examen de la situation de chaque territoire, votre commission s'efforcera d'analyser avec précision les crédits que le projet de loi de finances pour 1988 réserve aux territoires d'outre-mer. Ces crédits qui ont connu une forte augmentation dans le budget de 1987, ont en effet clairement marqué l'intérêt renouvelé que le Gouvernement porte et doit continuer de porter à ces territoires.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS CONSACRES AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

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

L'outre-mer a fait l'objet depuis 1986 d'un intérêt renouvelé ; le secrétariat d'Etat a été transformé en ministère et complété par un secrétariat d'Etat spécialement chargé des problèmes du Pacifique.

Cette réorganisation du statut des services ministériels n'a pas revêtu qu'une signification symbolique, puisque l'examen des crédits figurant tant au budget pour 1987 du ministère des départements et territoires d'outre-mer que dans les dépenses consacrées cette même année aux territoires d'outre-mer par les budgets des différents ministères techniques, illustre clairement la volonté du Gouvernement de faire de l'outre-mer l'une de ses priorités.

I. Le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer : stabilisation de l'effort budgétaire engagé en 1987

A/ Le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer fait l'objet d'une **présentation commune aux départements et aux territoires**. Ce regroupement opéré pour la première fois par le projet de loi de finances pour 1981 rend malaisée l'évaluation exacte des crédits destinés aux seuls territoires.

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

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

La loi de finances pour 1987 a consacré un effort exceptionnel en faveur de l'outre-mer ; le budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer a connu un taux de progression de 25,3 % par rapport à 1986 pour atteindre un montant total de 1,718 milliard de francs.

En 1988, le projet de budget du ministère atteint un montant de 1,773 milliard de francs, soit une hausse globale de 3,2 % par rapport au budget adopté pour 1987 ; il consacre ainsi la stabilisation de l'effort exceptionnel engagée l'an dernier.

Cette stabilisation des crédits de paiement associée à une augmentation des autorisations de programme de 5 % traduit une consolidation des moyens globaux dont votre commission ne peut que se féliciter.

Les crédits du ministère peuvent être présentés comme suit :

RECAPITULATION GENERALE

Dépenses ordinaires	Crédits votés pour 1987	Crédits demandés pour 1988		
		Services votés	Mesures nouvelles	Total
TITRE III - MOYENS DES SERVICES				
1re partie. - <i>Personnel. - Rémunérations d'activité</i>	376 768 742	381 455 021	+ 48 344 339	429 799 306
3e partie. - <i>Personnel en activité et en retraite. Charges sociales</i>	12 857 297	13 000 470	+ 5 772 369	18 772 839
4e partie. - <i>Matériel et fonctionnement des services</i>	143 305 082	143 305 082	+ 18 538 565	161 843 647
6e partie. - <i>Subventions de fonctionnement</i>	4 732 548	4 732 548		4 732 548
7e partie. - <i>Dépenses diverses</i>	2 781 898	2 781 898	+ 54 190	2 836 088
Totaux pour le titre III	540 445 567	545 275 019	+ 72 709 463	617 984 482
TITRE IV - INTERVENTIONS PUBLIQUES				
1re partie. - <i>Interventions politiques et administratives</i>	235 869 798	235 869 798	+ 60 469 743	296 339 541
4e partie. - <i>Action économique. - Encouragements et interventions</i>	9 387 956	9 387 956	+ 13 952 407	23 340 363
6e partie. - <i>Action sociale. - Assistance et solidarité</i>	146 391 211	146 391 211	+ 16 750 000	163 141 211
Totaux pour le titre IV	391 648 965	391 648 965	+ 91 172 150	482 821 115
Totaux pour les dépenses ordinaires	932 094 532	936 923 984	+ 163 881 613	1 100 805 597

DEPENSES EN CAPITAL	AUTORISATIONS DE PROGRAMME		CREDITS DE PAIEMENT			
	Votées pour 1987	Demandées pour 1988	Votés pour 1987	Demandés pour 1988		
				Services votés	Mesures nouvelles	Total
TITRE V. - INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT						
7e partie. - <i>Equipements administratif et divers</i>	14 200 000	10 500 000	8 500 000	5 540 000	8 400 000	13 940 000
8e partie. - <i>Investissements hors de la métropole</i>	46 320 000	50 000 000	42 130 000	18 390 000	30 000 000	48 390 000
Totaux pour le titre V	60 520 000	60 500 000	50 630 000	23 930 000	38 400 000	62 330 000
TITRE VI. - SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT						
7e partie. - <i>Equipements administratif et divers</i>		12 000 000			12 000 000	12 000 000
8e partie. - <i>Investissement hors de la métropole</i>	855 980 000	889 970 000	735 080 000	125 900 000	472 260 000	598 160 000
Totaux pour le titre VI	855 980 000	901 970 000	735 080 000	125 900 000	484 260 000	610 160 000
Totaux pour les dépenses en capital	916 500 000	962 470 000	785 710 000	149 830 000	522 660 000	672 490 000
Totaux généraux	916 500 000	962 470 000	1 717 804 532	1 086 753 984	686 541 613	1 773 295 597

Cette présentation permet en outre de faire valoir l'effort de l'Etat en matière d'investissements, même si celui-ci reste cette année encore tourné pour une grande part vers la Nouvelle-Calédonie.

B. Par action, les crédits pour 1988 du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés aux seuls territoires d'outre-mer sont les suivants :

Actions	Crédits votés de 1987	Crédits demandés de 1988		Pourcentage 1988/1987
		en francs	en %	
03 - Services extérieurs dans les TOM	118 124 852	123 520 528	18,2	+ 4,6
08 - Collectivités locales des TOM	154 173 132	204 861 393 (1)	30,1	+ 32,9
09 - Action sociale et culturelle dans les TOM	76 987 589	74 779 532	11	- 2,9
10 - Action économique dans les TOM	297 922 548	234 252 548	34,3	- 21,4
11 - Recherche dans les TOM	39 302 788	43 992 746	6,4	+ 11,9
TOTAL	686 510 909	681 406 747	100	- 0,9

(1) après soustraction du chapitre 57-91 (50) destiné à l'équipement administratif de St Pierre et Miquelon et doté de 320 000 francs

Mis à part les crédits d'administration centrale qui ne sont pas individualisés, les crédits consacrés aux seuls territoires d'outre-mer et inscrits au budget du ministère des départements et territoires d'outre-mer s'élèvent à plus de 681,7 millions de francs, c'est-à-dire qu'ils confirment pratiquement le niveau atteint en 1987 et assurent la continuité de l'effort entrepris l'an dernier.

On note toutefois une évolution dans la structure interne de répartition entre les différentes actions des crédits affectés aux territoires d'outre-mer.

o Les crédits consacrés aux **moyens des services extérieurs de l'Etat** dans les territoires **progressent de 4,6 %** par rapport à 1987. Les principaux postes concernent les rémunérations d'activité des personnels en service dans les TOM et les frais matériels de fonctionnement.

La part relative des crédits affectés à cette action progresse d'un point par rapport à l'an dernier et atteint un montant total de 123,520 millions de francs dont 0,941 million de francs de crédits nouveaux qui permettent de porter à 1,5 million de francs la dotation correspondant à l'ajustement des rémunérations et des vacances, à la revalorisation de l'indemnité des chefs coutumiers et aux moyens généraux des services.

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

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

La quasi-totalité des crédits, soit 204,86 millions de francs inscrits au titre IV, est consacrée aux **subventions aux budgets locaux**.

Cette action apparaît en forte progression -+ 33,1 % par rapport à l'an dernier- en raison des 50 millions de francs affectés à la dotation destinée à soutenir la fiscalité de la société Le Nickel, en application du protocole conclu le 29 juin 1984 entre l'Etat et le territoire de Nouvelle-Calédonie.

Les subventions destinées aux budgets du territoire de Wallis et Futuna, des terres australes et antarctiques françaises et du territoire de Nouvelle-Calédonie, sont reconduites à leur niveau de 1987, ou augmentent très légèrement. Il en est de même pour la subvention à l'agence de développement rural et d'aménagement foncier de Nouvelle-Calédonie qui reste fixée à 2,744 millions de francs. En revanche, la subvention aux Iles Eparses connaît une progression de 37,6 %, mais son niveau absolu reste faible, l'article étant seulement doté de 731 000 francs.

Comme l'an dernier, aucune subvention n'est inscrite au budget territorial de la Polynésie française. En revanche, la subvention accordée à la compagnie de transport aérien Air Calédonie

International est reconduite à son niveau de 1987, soit 2,1 millions de francs.

o Les crédits destinés à financer l'action sociale et culturelle dans les TOM qui avaient été multipliés par 12 en 1987, se stabilisent cette année autour de 11 % des dépenses consacrées aux territoires d'outre-mer et enregistrent une baisse de 2,9 % en valeur absolue.

On soulignera qu'une partie de ces crédits permet de financer le service militaire adapté en Nouvelle-Calédonie : trente personnes en ont bénéficié en 1987, soixante jeunes gens devraient être concernés en 1988.

Les résultats positifs enregistrés jusqu'à présent ont conduit à inscrire un crédit d'un million de francs non reconductible au titre des mesures nouvelles inscrites au chapitre VI afin de financer des études pour la mise en place en Polynésie du service militaire adapté.

o Les crédits affectés à l'action économique ont progressé de 66 % en 1987 en raison de l'abondement exceptionnel du chapitre 68-93 : "Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie", notamment destiné à alimenter le fonds exceptionnel d'aide et de développement pour la Nouvelle-Calédonie créé par la loi du 17 juillet 1986.

La dotation de ce chapitre 68-93 diminue de 0,8 % en autorisations de programme et en crédits de paiement ; elle reste toutefois fixée au niveau élevé de 120 millions de francs en crédits de paiement.

On relèvera également que figurent dans cette action des crédits du titre III affectés à la subvention de fonctionnement de l'office culturel, scientifique et technique canaque qui est exactement reconduite à son niveau de 1987, soit 4,73 millions de francs.

Le titre VI connaît en revanche une diminution des crédits de paiement qui passent de 115,680 millions de francs en 1987 à 82,290 millions de francs en 1988 pour la section générale du FIDES, soit une baisse de 28,9 %, et de 28,510 millions de francs en 1987 à 27,230 millions de francs pour la section territoriale du FIDES, soit une baisse de 4,5 %. Cette forte réduction des crédits de paiement doit toutefois être nuancée au regard de l'évolution positive des autorisations de programme et traduit apparemment une certaine sous-consommation des crédits dégagés en 1987. Cette situation semble en partie imputable à la procédure d'engagement des crédits qui, en raison de sa lourdeur, tend à bloquer la mise en oeuvre des programmes.

La procédure de déconcentration au niveau des hauts-commissaires a fait ses preuves en Nouvelle-Calédonie pour le

fonds exceptionnel d'aide et de développement qui est précisément alimenté par le FIDES, elle pourrait être appliquée pour l'attribution des crédits du FIDES et réduire ainsi les effets négatifs d'une procédure trop lourde qui conduira inévitablement à repousser la liquidation des engagements de 1987 en 1988.

Les éléments disponibles pour un premier bilan de la répartition des crédits du FIDES en 1986 et 1987 permettent notamment de constater une progression de la part des crédits affectés à la Polynésie française (de 28,5 % à 44,3 % des crédits de la section générale du FIDES) tandis que les montants alloués à la Nouvelle-Calédonie conservent un niveau très élevé de l'ordre de 172,5 millions de francs dont 130 millions sont directement affectés au plan de relance et ne font que transiter par le FIDES.

En 1988, l'alimentation du fonds spécial de développement sera assurée au moyen d'un **prélèvement de 125 millions de francs sur les bénéficiaires de l'institut d'émission des départements d'outre-mer**. Votre commission tient à souligner qu'elle entend suivre très précisément **une telle opération qui ne doit en aucun cas pénaliser les départements d'outre-mer et les priver du bénéfice de la bonne gestion de l'institut d'émission**.

Parmi les principales opérations financées par le FIDES au cours de l'exercice 1987, on relève :

- en Nouvelle-Calédonie, outre le fonds d'aide et de développement doté de 134 millions de francs et l'agence de développement rural et d'aménagement foncier créée par la loi du 17 juillet 1986 pour succéder à l'office foncier et dotée de 10 millions de francs, des crédits affectés au développement de la commune de Poindimié (3,9 millions de francs), à la rénovation d'installations sportives (1,37 million de francs) et au centre "artisanat, promotion et tourisme" (0,96 million de francs) ;

- en Polynésie française, un programme d'équipement des communes financé à hauteur de 15 millions de francs, la dotation de 15 millions de francs versée au fonds d'aide au développement des îles, un programme de résorption de l'habitat insalubre doté de 6,3 millions de francs, l'aménagement hydro-électrique de Hiva-Oa (2,9 millions de francs), la couverture radio-télévisée des Iles Marquises (2,3 millions de francs) et la construction de la centrale électrique d'Uturoa (1,6 million de francs) ;

- à Wallis et Futuna, des travaux de reconstruction après le passage du cyclone Raja (7,9 millions de francs), des travaux de terrassement et d'aménagement des infrastructures routières (10 millions de francs), la remise en état du port de Sigave (1,8 million de francs), du réseau de télécommunications (1,5 million de francs) et des bâtiments hospitaliers.

o Les crédits consacrés à la recherche sont en augmentation de 6,4 % par rapport à 1987 et atteignent près de 44 millions de francs.

Ces crédits couvrent, pour une part notable, les recherches menées dans les Terres australes et antarctiques françaises et la totalité des crédits d'investissement inscrits au titre IV leur est destinée, soit 18,5 millions de francs.

Si votre commission se réjouit de constater la progression des crédits consacrés à la recherche dans les T.A.A.F. -32,14 % d'augmentation par rapport à 1987-, elle tient également à mettre l'accent sur l'importance du volet "recherche" et souligner que la recherche est destinée à jouer un rôle fondamental dans la définition des perspectives du développement économique de l'outre-mer.

Il importe en effet que ces territoires définissent les formes d'un développement adapté afin de réduire leur dépendance économique à l'égard de la métropole. C'est en ce sens qu'il convient notamment de favoriser l'exploitation de productions à forte valeur ajoutée.

Sous réserve des quelques observations qu'elle a pu formuler, votre commission tient à souligner sa satisfaction de constater que le niveau des crédits confirme l'effort exceptionnel engagé l'an dernier.

II - Les interventions des ministères techniques : poursuite et consolidation des actions engagées en 1987

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

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

Pour 1988, cet état est le suivant :

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

(En millions F)

	1987			1988		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Affaires sociales	"	136,476	136,476	"	140,640	140,640
Agriculture	"	21,965	21,965	"	22,226	22,226
Anciens combattants	0,529	48,119	48,648	0,545	48,856	49,401
Culture et communication	"	2,455	2,455	"	2,504	2,504
D.O.M.-T.O.M.	71,557	693,009	764,566	70,363	689,318	759,681
Éducation nationale :						
I. Enseignement scolaire	6,617	1.881,214	1.887,831	6,717	1.906,478	1.913,195
Économie, finances et privatisation :						
Services financiers	"	89,605	89,605	"	92,912	92,912
Charges communes	"	511,100	511,100	"	557,700	557,700
Commerce et services	"	0,070	0,070	"	0,100	0,100
Emploi	"	18,748	18,748	"	19,225	19,225
Environnement	"	1,665	1,655	"	4,933	4,983
Intérieur	"	168,073	168,073	"	152,072	152,072
Jeunesse et sports	"	10,220	10,220	"	9,749	9,749
Justice	"	48,352	48,352	"	56,517	56,517
Industrie	"	2,369	2,369	"	2,405	2,405
Équipement, logement, aménagement du territoire et transports :						
Section commune	1,314	8,430	9,744	1,334	5,227	6,561
Routes et sécurité routière	"	2,440	2,440	"	"	"
Aviation civile	3,707	114,984	118,691	3,744	108,003	111,747
Mer	0,185	8,404	8,589	0,190	6,405	6,595
Météorologie nationale	1,008	49,652	50,660	1,018	51,221	52,239
Navigation aérienne	"	4,223	4,223	"	18,370	18,370
Postes et télécommunications	"	1,475	1,475	"	"	"
Recherche	"	132,817	132,817	"	135,474	135,474
Totaux (I)	84,917	3.955,865	4.040,782	83,911	4.030,385	4.414,296
II. Dépenses militaires						
Départements et territoires d'outre-mer	"	21,829	21,829	"	19,622	19,622
Défense :						
Section commune	"	319,707	319,707	"	270,472	270,472
Section air	"	135,298	135,298	"	130,151	130,151
Section forces terrestres	34,000	689,036	723,036	34,510	721,300	755,810
Section marine	"	913,523	913,523	"	930,848	930,848
Section gendarmerie	"	270,508	270,508	"	271,924	271,924
Totaux (II)	34,000	2.349,901	2.383,901	34,510	2.344,317	2.378,827
Totaux généraux	118,917	6.305,766 (1)	6.424,683 (1)	118,421	6.374,702 (1)	6.493,123 (1)

(1) Non compris la dotation globale de fonctionnement :

1987	366,421
1988	385,841

Les sommes ainsi engagées dans les territoires d'outre-mer sont importantes puisque pour 1988 elles s'élèvent à **près de 6,5 milliards de francs**, tandis que le montant des interventions du seul ministère des départements et territoires d'outre-mer n'atteint que 681 millions pour ces mêmes territoires d'outre-mer (1) Pour 1988, le montant cumulé des crédits consacrés aux territoires d'outre-mer par les différents ministères techniques est en très légère progression par rapport à 1987, ce qui consacre là encore une **poursuite de l'effort**.

Parmi les ministères concernés, on soulignera la part prépondérante des **dépenses d'éducation** -près de 2 milliards de francs sont ainsi consacrés à l'enseignement- et des **dépenses militaires** qui atteignent près de 2,4 milliards de francs.

(1) hors dépenses affectées à l'administration centrale dont les crédits ne sont pas suffisamment individualisés pour permettre une ventilation entre les départements et les territoires

DEUXIEME PARTIE

OBSERVATIONS SUR L'EVOLUTION DE LA SITUATION DES TERRITOIRES

Comme chaque année, votre commission s'est attachée à examiner les grandes lignes de l'évolution de la situation dans chacun des territoires.

I. La Nouvelle-Calédonie : le retour à la paix civile et la poursuite du redressement économique

A. La transition institutionnelle et les perspectives statutaires

o La consultation d'autodétermination des populations de Nouvelle-Calédonie et dépendances, organisée par la loi n° 87-369 du 5 juin 1987, s'est déroulée le 13 septembre dernier. Le résultat est **incontestable** : la très large majorité de la population calédonienne s'est clairement exprimée en faveur du maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République.

Prévue dès la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986, cette consultation s'est traduite par un **fort taux de participation** -plus de 59 % des inscrits ont effectivement voté- et une **adhésion massive** des électeurs -98 %- au principe du maintien du territoire dans le cadre français. Elle s'est déroulée dans des **conditions exemplaires** et incontestables dont votre commission ne peut que se féliciter, d'autant qu'elle avait été attentive, à l'occasion de l'examen du projet de loi organisant la consultation, à garantir, au moyen de dispositions précises et adaptées, la sécurité, la liberté et la sincérité du scrutin.

o La loi du 17 juillet 1986 dispose qu'au lendemain de la consultation un **nouveau statut** doit être élaboré. Afin de guider le choix des électeurs, l'article premier de la loi a fait obligation au Gouvernement de porter à la connaissance des populations intéressées "les éléments essentiels" de ce futur statut qui devra être fondé sur l'autonomie et la régionalisation.

Le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer a précisé la teneur de ces "éléments essentiels" à l'occasion de la

discussion au Parlement du projet de loi organisant la consultation. Il a indiqué que le statut reposera sur les quatre principes suivants :

- un **exécutif territorial élu associant toutes les tendances représentatives du territoire** ;
- un découpage régional est-ouest-sud-Iles Loyautés ;
- l'attribution de **larges compétences aux régions** ;
- le maintien d'organes représentatifs de la coutume.

Au cours de la séance des questions au Gouvernement à l'Assemblée nationale le 28 octobre dernier, le ministre a, en outre, indiqué que depuis la consultation, il s'est employé à négocier "inlassablement" et "en permanence" pour "trouver une solution qui permette à toutes les composantes constituant la communauté calédonienne de sortir de l'impasse" (1). Après avoir rappelé les principes essentiels déjà évoqués au cours de la session de printemps, M. Pons devait ensuite préciser que le projet de statut sera déposé dans les premiers jours de novembre sur le bureau de l'Assemblée nationale. Tel a effectivement été le cas au lendemain de son adoption par le conseil des ministres du 4 novembre (2).

Votre Commission aura prochainement l'occasion d'examiner ce texte, elle ne manquera pas de formuler alors toutes les observations qu'elle jugera utiles et de proposer au Sénat les éventuelles modifications qu'il conviendra d'y apporter.

o Le **dispositif d'administration transitoire** du territoire actuellement en vigueur a été mis en place par la loi précitée n° 86-844 du 17 juillet 1986. Pour des motifs pragmatiques, il s'inscrit dans la continuité du régime instauré par la loi n° 85-892 du 23 août 1985, dans la mesure où il maintient le cadre régional et les compétences du haut-commissaire qui reste l'exécutif du Congrès élu du territoire.

C'est ainsi que les régions conservent les compétences étendues que sont :

- la définition des objectifs fondamentaux de la région en matière de développement, de promotion des hommes, d'organisation de l'espace, de mise en valeur des ressources naturelles et de protection de l'environnement ;

(1) JO Débats A.N. 29 octobre 1987, p. 4979.

(2) Projet de loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie, A.N. n° 1008 (8e législature)

- l'aménagement du territoire régional ;
- la faculté d'intervenir en matière de développement économique local ;
- la promotion des langues vernaculaires et l'enseignement des cultures locales ;
- la définition et la mise en oeuvre de l'animation culturelle.

Pour la mise en oeuvre de leurs compétences, les régions établissent un projet régional de développement économique et d'aménagement de l'espace. Elles réalisent des infrastructures d'intérêt régional et concourent aux opérations correspondant au projet régional de développement.

Bien entendu, cet aménagement du statut étant simplement destiné à assurer la transition, un nouveau statut doit maintenant lui être substitué dans les meilleurs délais.

On relèvera toutefois que ce statut transitoire a contribué, avec la consultation d'autodétermination et le redressement économique, au retour à la paix civile dans le territoire.

B. Un bilan économique encourageant

La loi du 17 juillet 1986 a constitué une première étape de la reprise des activités économiques en Nouvelle-Calédonie.

L'aménagement transitoire des compétences et des ressources des régions a confirmé le rôle majeur de ces collectivités dans l'économie régionale et maintenu le principe de leur autonomie financière. La loi du 17 juillet a également prévu les instruments permettant de redresser la situation économique du territoire, en créant un **fonds exceptionnel d'aide et de développement pour la Nouvelle-Calédonie**. Elle a en outre permis :

- l'indemnisation des victimes des troubles survenus entre le 21 octobre 1984 et le 15 avril 1986,
- une subvention d'équilibre exceptionnelle au budget du territoire,
- une action sociale en faveur de la population mélanésienne,
- et des allègements fiscaux.

La totalité des crédits affectés à l'indemnisation des conséquences dommageables des troubles a été consommée, soit un montant global supérieur à 137 millions de francs. Une nouvelle demande de délégation de crédits a d'ores et déjà été formulée par le haut-commissariat à hauteur de 55 millions de francs.

o La **politique sociale** de l'Etat s'est traduite par l'attribution d'une allocation exceptionnelle aux enfants sans famille et aux personnes âgées sans ressources, pour un montant total excédant 7,4 millions de francs. D'autre part, le programme d'aide à l'emploi des jeunes a suscité de très nombreuses demandes ; en 1987, il devrait consommer plus de 38 millions de francs de crédits.

Le fonds exceptionnel d'aide et de développement pour la Nouvelle-Calédonie, alimenté par les crédits du chapitre 68-93 "Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie", est directement mis en oeuvre par le haut-commissaire. Pour les dix-huit derniers mois, les crédits ont été consommés à hauteur de 251 millions de francs dont 60 % ont été affectés aux régions nord et centre et à la région des Iles, et 40 % à Nouméa et à la région sud.

o Au 31 juillet 1987, le bilan du plan de relance apparaît largement positif, qu'il s'agisse du volet social ou des **actions de soutien aux activités économiques**.

C'est ainsi que des crédits importants -près de 9 millions de francs- ont été consacrés au développement du **tourisme**, qu'il s'agisse d'opérations de promotion du tourisme calédonien ou de réhabilitation et de construction d'équipements hôteliers.

Une dotation de 30,56 millions de francs a été consacrée à l'habitat social, permettant ainsi une relance des **activités du bâtiment et des travaux publics**.

Une aide a été apportée à des **projets communaux et régionaux** dont les modalités ont été fixées par des conventions conclues entre les collectivités locales et l'Etat. La majorité de ces crédits -près de 40 millions de francs pour les régions et 110 millions de francs pour les communes- a permis de réaliser des infrastructures primaires (voirie, assainissement et adduction d'eau) et de financer des constructions nouvelles, en particulier dans la région Sud ; les autres régions n'ayant pas conclu de conventions, le haut-commissaire leur a réservé une dotation de 24,75 millions de francs.

Des interventions en tribus à hauteur de 17 millions de francs ont également permis à l'Etat d'apporter son appui financier à des travaux de désenclavement et à des actions en faveur du développement économique.

Enfin, l'**aquaculture** qui constitue l'une des perspectives les plus riches de promesses pour le territoire a bénéficié d'une dotation de 6,34 millions de francs destinée à la création d'une écloserie de crevettes, à la conduite d'actions de recherche et enfin à la création d'un fonds de garantie pour soutenir les petits projets de développement.

Enfin, le budget de l'Etat qui, en 1986, avait alloué une subvention d'équilibre au budget du territoire excédant 33 % de ses recettes, n'alimente cette année que 29 % des recettes ordinaires.

o Ces premiers résultats sont encourageants, et votre commission tient à souligner qu'elle a reçu avec satisfaction la confirmation du ministre à propos du **projet de rééquilibrage du territoire par rapport à Nouméa** : les crédits dégagés en 1988 et les aménagements administratifs prévus sont destinés à faire de la commune de Poindimié située sur la côte est, un nouveau centre urbain doté d'un lycée, d'un casernement de gendarmerie mobile, d'un hôtel et de services administratifs.

Une politique semblable, quoique de moindre envergure, est également envisagée pour la commune de Koumas située au nord-ouest de la Grande Terre, où devrait être prochainement installé un second centre de service militaire adapté.

Ces perspectives sont apparues d'autant plus positives à votre commission qu'à maintes reprises elle s'est attachée à souligner le caractère très négatif du déséquilibre actuel.

II. La Polynésie française : un premier bilan de l'autonomie interne

A. L'achèvement de la mise en place administrative du statut

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

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

C'est au terme de plusieurs années de réflexion et de concertation que la réforme statutaire de 1984 a pu être menée à bien.

Votre commission a témoigné à plusieurs reprises de toute l'attention qu'elle porte à l'évolution institutionnelle et politique du territoire, en particulier lorsqu'elle a envoyé une délégation en Polynésie française ; conduite par le Président Jacques Larché, la

mission a séjourné dans le territoire du 28 mai au 2 juin 1984 avant de procéder, lors de son retour, à l'examen du projet de statut.

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

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

o L'Etat est représenté dans le territoire par un haut-commissaire, chargé du contrôle de la légalité des actes des instances territoriales, dans des conditions comparables à celles qui prévalent en métropole pour le contrôle des actes des collectivités locales, c'est-à-dire un contrôle a posteriori, arbitré par le juge administratif (1).

o En 1985, certaines difficultés avaient accompagné la mise en place du nouveau statut, notamment à propos du transfert des compétences en matière d'aviation civile, de postes et télécommunications et d'éducation.

(1) La loi du 6 septembre 1984 a substitué au conseil du contentieux administratif un tribunal administratif qui siège à Papeete. La période transitoire de trois ans pendant laquelle des magistrats de l'ordre judiciaire et des fonctionnaires exerçant ou ayant exercé des fonctions équivalentes à celles de chef de service, est aujourd'hui achevée, deux conseillers viennent d'être nommés afin de compléter la formation du tribunal.

Votre commission s'était alors émue des divergences d'interprétation qui avaient ainsi surgi entre l'Etat et le territoire, mais dès 1986, elle pouvait constater que ces conflits s'étaient largement estompés.

La mise en place administrative du statut est aujourd'hui pratiquement achevée et les principales conventions de transfert des services ont été négociées entre l'Etat et le territoire, sans que surgissent de nouvelles difficultés.

B. L'action du territoire et l'attachement des Polynésiens au nouveau statut

o A l'occasion des élections territoriales du 16 mars 1986, les Polynésiens ont montré, à une large majorité, qu'ils adhéraient au statut d'autonomie mis en place ; en effet, l'assemblée territoriale désignée à cette date comportait 22 sièges relevant de la liste de M. Flosse -il fut alors désigné comme Président du Gouvernement du territoire-, 15 sièges d'opposition et 5 sièges indépendantistes.

Le statut apparaît aujourd'hui bien ancré grâce à l'adhésion de la majorité des Polynésiens, même si telle ou telle adaptation est parfois suggérée. A ce sujet, le ministre des départements et territoires d'outre-mer a indiqué à la commission des Lois qui l'entendait sur son projet de budget, que le Gouvernement est ouvert à d'éventuels ajustements et qu'une certaine régionalisation des compétences pourrait être envisagée afin de mieux prendre en compte les effets de l'éparpillement géographique du territoire.

Dès son discours de mai 1986 devant l'assemblée territoriale, M. Bernard Pons avait précisé qu'il était ouvert à certains aménagements susceptibles d'accroître plus encore la capacité du territoire à gérer lui-même ses propres affaires, notamment dans le domaine économique. Il avait également indiqué qu'il convenait d'étudier des améliorations concrètes afin de supprimer certaines ambiguïtés révélées par la pratique et de mieux organiser les possibilités pour le territoire de représenter la Polynésie française dans le Pacifique Sud.

Des réunions de travail se tiennent régulièrement entre les représentants de l'Etat et le gouvernement territorial, tant à Paris qu'à Papeete ; les réunions organisées en juin et juillet derniers ont précisément porté sur les aménagements susceptibles d'être apportés au statut.

La démission de M. Gaston Flosse de la présidence du gouvernement territorial le 7 février dernier, n'a pas soulevé de difficultés ; l'élection, le 12 février, du candidat du parti Tahoeraa

Huiraatua (Rassemblement du peuple), M. Jacques Teuira, alors président de l'assemblée territoriale, s'est traduite par une **grande continuité**, tous les ministres, à une exception près, ayant été reconduits dans leurs fonctions, et le dialogue avec l'Etat a pu se poursuivre sans interruption.

o. Un premier bilan des réalisations engagées par le gouvernement territorial montre que celui-ci a le souci prioritaire de conduire une **politique sociale active**. Celle-ci s'est déjà traduite par :

- une revalorisation des salaires et du SMIC qui a progressé de 67 % entre 1982 et 1986, alors que l'inflation progressait de 47 % ;

- une action sur les prix au moyen de la détaxation totale de soixante-quinze produits de première nécessité et d'une politique de taxation à taux réduit sur les produits de grande consommation ;

- une action en faveur des revenus des personnes âgées, fondée sur la création d'un minimum vieillesse fixé à 60 % du SMIC et la revalorisation des pensions ;

- le relèvement des prestations familiales qui ont progressé de 96 % entre 1982 et 1987, alors que l'indice des prix augmentait de 47 % ;

- des actions en faveur de l'emploi au moyen de mesures directes telles que des primes à l'emploi et une prise en charge partielle des cotisations à la caisse de prévoyance sociale, et des mesures indirectes en faveur du développement d'activités créatrices d'emplois ;

- enfin des mesures destinées à améliorer la formation professionnelle et l'emploi des jeunes, grâce à la création d'un fonds de l'emploi et de la formation professionnelle doté de 500 millions de francs, l'ouverture d'un second centre de formation professionnelle accélérée, l'organisation de stages de formation rémunérés, notamment dans les secteurs du bâtiment et de l'hôtellerie, l'organisation de formations spécifiques, en particulier dans l'agriculture, la mise en place de contrats emploi-formation et enfin l'institution d'une aide spécifique aux entreprises qui embauchent des jeunes à la recherche d'un premier emploi.

Ce bilan positif ne doit pas être masqué par les récents incidents. A cette occasion, l'intervention efficace des forces de gendarmerie sous l'autorité du haut-Commissaire, a montré que le Gouvernement entend assumer pleinement ses responsabilités en matière de maintien de l'ordre et de sécurité publique, afin de permettre aux autorités territoriales de conduire leur action dans un cadre de paix civile.

La Polynésie française est aujourd'hui dotée d'un système administratif et politique qui apparaît satisfaisant et qui donne

au territoire les moyens de mettre en oeuvre son avenir économique et social.

III. Wallis et Futuna : l'accélération du désenclavement

A. Les permanences statutaires et la vigueur de la coutume

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

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

o Le statut du territoire n'a pas fait l'objet d'une remise en cause, contrairement à ce qui s'est passé dans les autres territoires français du Pacifique sud.

Le vingt-cinquième anniversaire du statut a été solennellement célébré le 29 juillet 1986 ; à cette occasion, il est apparu que la majorité de la population et des élus était favorable au maintien du statut actuel.

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

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

o Depuis le décret n° 87-859 du 28 octobre dernier, l'Etat est représenté par un préfet qui a ainsi succédé à l'administrateur supérieur institué en 1961. Cette modification du titre du représentant de l'Etat dans le territoire est destinée à marquer la volonté du

Gouvernement de surmonter ce que le ministre a lui-même qualifié de "crise psychologique".

o Le rôle de la coutume est particulièrement important dans le territoire et les **prérogatives de la chefferie coutumière** demeurent considérables, qu'il s'agisse du royaume de Wallis conduit par le roi Lavelua Tomasi Kulimoetoke, ou des deux royaumes de Futuna sous la houlette de Pétéléo Lemo et de Sosepho Vanai.

Le Lavelua, roi de Wallis, s'est rendu en Nouvelle-Calédonie en juillet dernier, en compagnie de quatre dignitaires, afin de rendre visite à l'importante communauté wallisienne qui s'est établie dans ce territoire.

o **La communauté wallisienne expatriée** reste principalement concentrée en Nouvelle-Calédonie, mais certains expatriés résident au Vanuatu (1) ; or, les relations entre la France et ce pays ne cessent de se dégrader depuis la participation de M. Jean-Marie Tjibaou à la délégation du Vanuatu à l'Assemblée générale des Nations Unies en 1986 et les menées répétées de ce territoire contre la France à propos de la question néo-calédonienne.

La période récente a été marquée par l'expulsion, il y a quelques mois, de l'Ambassadeur de France au Vanuatu, M. Henri Crépin-Leblond.

Il reste à souhaiter que cette détérioration des relations diplomatiques ne devienne pas une source de difficultés pour les wallisiens installés au Vanuatu.

o **Un conflit coutumier** a éclaté en avril dernier, lorsque Sosefo Vanai est devenu roi de Sigave (Futuna), sous le titre de Tamolevai, en remplacement de Sasato Kaletoana. Si les destitutions sont fréquentes chez les chefs coutumiers -elles interviennent en moyenne tous les trois ans-, elles ne font habituellement pas l'objet de contestations. Or, en l'espèce, la famille du roi destitué, Sasato Keletaona, met en cause la régularité de la procédure suivie.

(1) Les chiffres les plus récents font état de la présence de 1 820 français au Vanuatu dont la majorité est originaire de Wallis.

Les autorités représentant l'Etat n'interviennent pas dans de tels conflits, il semble toutefois que l'ampleur de la contestation n'exclut pas certaines retombées politiques comme l'éventuelle création d'un nouveau parti.

o Enfin, c'est un projet de manifestation organisée, pour des problèmes administratifs, par plusieurs responsables coutumiers, qui est à l'origine de la **déclaration, à titre préventif, de l'état de siège** pour la journée du 29 et la matinée du 30 octobre 1986. Cette mesure de très courte durée et de **caractère essentiellement symbolique** n'a conduit à aucun incident et ne semble avoir provoqué aucune réaction particulière de la part de la population.

B. Les progrès du désenclavement

Le territoire de Wallis et Futuna a fait l'objet d'un **intérêt renouvelé** dès la formation du Gouvernement, en mars 1986. Une délégation de la commission des Lois du Sénat, conduite par notre collègue M. Germain Authié, s'était déjà rendue dans le territoire en octobre 1985, en revenant de Nouvelle-Calédonie où elle était partie observer le déroulement des élections régionales.

o Le 31 août et le **1er septembre 1986**, premier chef du Gouvernement à se rendre dans le territoire, M. Jacques Chirac a annoncé **un ensemble de mesures économiques et financières** destinées à relancer le développement et l'équipement de l'archipel, notamment pour ce qui concerne les liaisons aériennes et les télécommunications.

Le ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer qui, à cette occasion, accompagnait le Premier ministre, est retourné à deux reprises sur le territoire, les 12 et 13 décembre 1986 et les 6 et 7 février 1987, afin de contrôler le suivi de la mise en place des mesures annoncées par le Premier ministre.

Le **plan d'urgence** ne sera normalement financé sur les crédits du ministère des DOM-TOM qu'à compter de l'exercice 1988 ; toutefois, grâce à des crédits spécifiques dégagés par le ministère de la défense, le ministère de la santé et le ministère délégué chargé des P et T, et à une contribution du F.I.D.E.S., un certain nombre de travaux ont pu être menés à bien.

Les crédits dégagés en 1987 ont notamment servi à financer :

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

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

- le renforcement des infrastructures portuaires et routières ;

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

Ces différentes mesures devraient être renforcées en 1988.

o Les travaux engagés on pu se poursuivre malgré les **conséquences économiques très lourdes du cyclone "Raja"** qui est passé sur Futuna du 26 au 28 décembre 1986.

Afin de réparer les nombreux dommages occasionnés aux biens -habitat détruit, embarcations de pêche coulées, infrastructures de communications et réseaux d'alimentation en eau partiellement hors d'usage, cocoteraies et cultures vivrières dévastées- de nouveaux crédits ont été dégagés cette année pour couvrir les frais de **réparation totale des dommages** estimés à 53 millions de francs.

Des premiers secours en vivres et en matériels ont été immédiatement expédiés à partir de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie.

Au lendemain de la visite du ministre des départements et territoires d'outre-mer, un détachement militaire est venu aider aux travaux de remise en état des principales infrastructures.

La Communauté économique européenne a complété les crédits affectés au fonds spécial de secours créé en faveur des populations sinistrées de Futuna, en accordant une aide exceptionnelle de 60 000 ECU, prélevée sur le fonds européen de développement pour la construction ; cette aide européenne a permis de remplacer les embarcations de pêche détruites par le cyclone.

Votre commission se félicite des premiers résultats positifs enregistrés et tien à souligner qu'il convient de poursuivre et d'accentuer la politique de désenclavement engagée depuis 1986.

IV. Les terres australes et antarctiques françaises : l'affirmation de la présence française dans l'Antarctique

A. Une situation juridique peu susceptible d'évolution

o Le territoire des terres australes et antarctiques françaises a été créé par la loi du 6 août 1955. Il comprend :

- une portion du continent antarctique, la Terre Adélie, revendiquée par la France depuis le 27 mars 1923 et sur laquelle est installée une base permanente d'expérimentation scientifique au site Dumont d'Urville ;

- un ensemble d'îles subantarctiques, les îles Kerguelen, Crozet, Saint-Paul et Amsterdam sur lesquelles sont établies des stations permanentes ou saisonnières.

Ce territoire d'outre-mer, doté de l'autonomie administrative et financière, est soumis à un régime d'administration directe, sous l'autorité d'un administrateur supérieur résidant à Paris. Un nouvel administrateur supérieur a été nommé par un décret du 27 mars 1987, en la personne de M. le vice-amiral d'escadre Claude Corbier qui est effectivement entré en fonctions le 12 juin dernier.

L'administration supérieure du territoire est assistée par un conseil consultatif de sept membres nommés pour cinq ans par les différents ministères concernés. Un conseil scientifique a également été institué ; il est chargé d'assister le chef du territoire pour les questions scientifiques.

o Les terres australes et antarctiques sont soumises dans toutes leurs parties au même statut administratif, toutefois elles relèvent de deux régimes juridiques distincts au regard du droit international.

Les terres australes, qui regroupent les îles Kerguelen, Crozet et Amsterdam, sont des territoires sur lesquels la France exerce pleinement sa souveraineté. C'est ainsi que par le décret n° 78-144 du 3 février 1978, elle a créé une zone économique exclusive dans laquelle elle effectue des campagnes de pêche. Les accords de pêche passés avec l'Union soviétique ouvrent également l'accès de cette zone aux pêcheurs soviétiques.

o Les terres antarctiques -c'est-à-dire la Terre Adélie-, sont soumises au même régime administratif interne que les terres australes, mais leur statut au regard du droit international résulte du

traité sur l'Antarctique du 1er décembre 1959 qui établit un régime particulier de gestion du continent antarctique et "suspend" les conflits de souveraineté en "gelant" les revendications territoriales des Etats.

Le traité du 1er décembre 1959 est applicable à toutes les terres situées au-delà du 60° de latitude Sud. Dans la mesure où il ne reconnaît aucune souveraineté, tous les Etats conservent l'entière liberté de circuler et de s'installer sur l'ensemble du territoire couvert par la convention, sans qu'aucune souveraineté ne puisse leur être opposée.

La liberté d'installation est toutefois limitée par les stipulations du traité qui excluent toutes les activités à caractère militaire et tous les équipements de défense, tels les bases militaires, les fortifications, les manoeuvres ou encore les essais d'armes ; il s'agit en fait d'une zone entièrement démilitarisée, le respect de ces règles pouvant être soumis au contrôle d'observateurs désignés par les parties à la convention.

La situation juridique du continent antarctique pourrait être amenée à évoluer prochainement si, à compter de 1991 et comme la convention en prévoit la faculté, l'une des parties consultatives venait à demander la renégociation du traité.

Dans la mesure où le traité de Washington n'impose pas de renégociation automatique, on peut s'interroger sur les chances de survenance d'une telle éventualité. Pour l'heure, il semble que la situation ne soit pas conduite à évoluer trop rapidement, en dépit de la tentative des Etats du groupe des 77, conduits en l'espèce par la Malaisie, qui ont demandé, en novembre 1983, l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations Unies, d'un point relatif à l'Antarctique dont il souhaite qu'il soit reconnu "patrimoine commun de l'humanité". Jusqu'à présent, cette démarche s'est heurtée à l'opposition résolue des Etats signataires.

En tout état de cause, les modifications éventuellement apportées à la convention devraient être adoptées à la majorité lors de la conférence de révision, et ne pourraient entrer en vigueur en cas de refus de ratification de l'une des parties consultatives. Cette disposition confère donc à la France un véritable droit de veto en la matière.

B. Le nécessaire renforcement de la présence française

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

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

Ainsi que votre commission le soulignait déjà l'an dernier, le territoire des terres australes et antarctiques françaises paraît appeler **une attention renouvelée** de la part de la France.

Plusieurs Etats conduisent là-bas une action résolue qui contraste avec la relative timidité de la France (1). Les perspectives ouvertes par les négociations sur l'établissement d'un régime des ressources minérales devraient inciter à une extension des activités dans un continent qui recèlerait des réserves minières exploitables considérables.

Les activités d'exploitation véritablement économique conduites par la France sont pratiquement inexistantes, sous réserve de la pêche. Les eaux qui entourent les terres australes sont en effet poissonneuses et quelques armements français exercent leurs activités dans la région. La faune y est toutefois très fragile et il convient de l'exploiter avec précaution ; c'est pourquoi, depuis 1966, on ne peut plus pêcher sans autorisation à Saint-Paul ou à Amsterdam.

La France a passé des **accords de pêche avec l'Union soviétique** qui ouvrent aux pêcheurs soviétiques un accès contrôlé et limité à sa zone économique exclusive.

D'une façon générale la zone est convenablement respectée par les navires étrangers, sous réserve de quelques rares incidents comme celui qui avait obligé un bâtiment de la marine nationale à intervenir, en octobre 1986, aux abords de l'île St Paul, à propos d'un navire en situation irrégulière.

(1) - L'Argentine dispose d'une quinzaine de bases, la Chine et l'Italie se sont récemment installés.

Enfin, le régime juridique de l'immatriculation et de l'armement des navires dans le territoire des terres australes et antarctiques françaises a été redéfini par le décret n° 87-190 du 20 mars 1987 et précisé par quatre arrêtés et une circulaire du même jour.

o Pour l'heure, la France conduit une politique active de **recherche scientifique** qui a été déterminée par le comité scientifique créé par un arrêté territorial du 28 mai 1965. Ce comité, placé auprès de l'administrateur supérieur, est complété par la mission de recherche. Le plan actuellement en cours a été établi en 1983 et révisé en 1984 et 1987.

La mise en oeuvre des programmes conjugue les moyens logistiques fournis par l'administration du territoire comme le *Marion Dufresne*, et les moyens scientifiques apportés par différents établissements de recherche.

Les programmes peuvent être regroupés autour de plusieurs thèmes : l'exploitation de la position géomagnétique, l'exploitation de la position d'isolement, notamment en matière biologique, l'exploitation de la position géographique, l'analyse des fluctuations de la couche d'ozone et enfin, divers travaux océanographiques.

o Le principe de la construction d'une **piste d'atterrissage en Terre Adélie** a été arrêté en 1985 et confirmé en 1986.

Le projet devrait permettre de renforcer la politique d'activité de notre pays sur le continent antarctique ; il conviendrait toutefois qu'il s'accompagne d'une **redéfinition d'ensemble des activités françaises dans la zone.**

Quant à la construction de la piste elle-même, votre commission reste plus que jamais convaincue de son bien-fondé et c'est avec satisfaction qu'elle a appris que le plan de financement est arrêté et que les matériaux nécessaires au remblaiement vont être acheminés dans les meilleurs délais vers la Terre Adélie.

En conclusion de ce rapide survol de la situation des terres australes et antarctiques françaises, votre commission souhaite rappeler que ce territoire et cette région constituent **des atouts originaux** que la France doit être attentive à ne pas négliger, **même si certaines perspectives d'exploitation sont encore lointaines.**

V - Les îles éparses : un projet d'aménagement

Les îles éparses sont directement administrées depuis Paris, elles ne constituent donc pas un territoire.

Cette dénomination recouvre **deux entités géographiques fort éloignées l'une de l'autre** :

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

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

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

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

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

S'appuyant sur ce vœu, des études de faisabilité ont été réalisées en 1984 et deux réunions interministérielles ont permis de préciser les règles juridiques applicables, d'asseoir l'opportunité d'un aménagement de l'îlot et de dégager un **consensus à l'égard du projet** présenté.

Il résulte de ces réunions que le projet restera exclusivement privé, l'Etat n'entendant pas s'engager financièrement, mais que le maintien de la souveraineté française sur l'atoll et la responsabilité de la sécurité publique et sanitaire sur le territoire relèvent de la compétence de l'Etat.

Un projet de convention emportant occupation des dépendances du domaine public de l'îlot de Clipperton a été établi en 1986 afin d'autoriser une entreprise française à aménager le lagon en vue de permettre la relâche des nombreux navires de pêche qui croisent dans la région.

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

Les îlots de l'Océan indien ne font pas l'objet de projets d'aménagement ; ils continuent toutefois de recevoir des équipements techniques destinés à réaliser des missions d'observation météorologiques.

Votre commission se réjouit de ces initiatives qui permettent de réaffirmer la présence française dans ces régions, fut-ce à partir de minuscules points.

TROISIEME PARTIE

L'EVOLUTION DES FINANCES LOCALES

I. Le budget des territoires

A. La Nouvelle-Calédonie

Pour 1987, le budget primitif du territoire s'équilibre, en recettes et en dépenses, autour de 2 211 millions de francs, soit une progression de 3,9 % par rapport à 1986.

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

o Les recettes ordinaires progressent d'un peu plus de 2,6 % par rapport à l'exercice précédent.

Cette stabilité apparente masque l'évolution importante des recettes fiscales qui, avec un montant de 1 197,68198 millions de francs, progressent de plus de 25 % par rapport à l'an dernier.

La part représentée par les concours de l'Etat est en revanche en régression normale par rapport à 1986 ; cette année-là, le territoire avait en effet bénéficié d'une subvention d'équilibre exceptionnelle de 754,2 millions de francs. En 1987, cette subvention retrouve son niveau habituel et représente plus de 26,5 % des recettes ordinaires du budget territorial, soit une progression réelle de 10,22 % par rapport à 1986, si l'on ne tient pas compte de la dotation exceptionnelle de 270 millions de francs ouverte par la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986.

Les recettes extraordinaires représentent 8 % du montant total des dépenses ; elles sont en progression de 21,1 % par rapport à l'an dernier, soit un montant total de 177,76 millions de francs.

o Les dépenses ordinaires restent caractérisées par la charge que représentent les "Moyens des services" qui, avec 1 018,8 millions de francs, représentent 46,08 % des dépenses ordinaires. On notera toutefois que ces dépenses sont en régression par rapport à l'an dernier puisque leur part relative accuse une baisse de 7,39 points par rapport à l'exercice précédent.

TERRITOIRE DE NOUVELLE-CALÉDONIE

Budget primitif pour 1987

(en millions de francs)

Recettes	Budget primitif	87/86	Dépenses	Budget primitif	87/86
Recettes ordinaires			Dépenses ordinaires		
- Recettes fiscales	1 197,68198	+ 25,15	- Dette publique	202,68193	+ 5,05
- Recettes du domaine	8,66250	- 2,92	- Pouvoirs publics	21,05317	+ 6,33
- Recettes des exploitations et services	237,31070	- 3,48	- Moyens des services	1 018,82215	+ 3,71
- Contributions, subventions, fonds de concours	589,57629	- 22,47	- Contributions, subventions, fonds de concours, prêts	754,92422	+ 0,59
- Prélèvement sur la caisse de réserve	-	-	- Dépenses effectuées sur ressources affectées	-	-
- Autres recettes	-	-	- Apurement des déficits antérieurs	-	-
Sous-total	2 033,23147	+ 2,62	Sous-total	2 033,23147	+ 2,62
Recettes extraordinaires			Dépenses extraordinaires		
- Avances et emprunts	-	-	- Contributions à divers fonds d'investissement	-	-
- Virement du budget ordinaire	35,75000	+ 0,19	- Travaux d'équipement	-	-
- Contributions, subventions, fonds de concours	142,01000	+ 27,80	- Acquisition d'immeubles et de matériel	-	-
- Produit de la réalisation de biens immobiliers et de valeurs mobilières	-	-	- Participations au capital de sociétés, contributions, subventions	177,76000	+ 21,1
Sous-total	177,76000	+ 21,13	Sous-total	177,76000	+ 21,13
Total général	2210,99147	+ 3,90	Total général	2210,99147	+ 3,90

Le poste "Contributions, subventions, fonds de concours et prêts" est en revanche stabilisé par rapport à l'an dernier. En application de l'article 27 de la loi précitée du 17 juillet 1986, il comprend une dépense obligatoire constituée par la **dotation** que le budget territorial alloue chaque année **aux régions**. Cette dotation doit être comprise entre 3 et 5 % des ressources fiscales du territoire. Pour l'exercice 1987, elle s'élève à 57,75 millions de francs, soit **près de 5 % des recettes fiscales**.

La charge de la dette publique reste raisonnable dans la mesure où avec près de 202,7 millions de francs, elle représente 9,17 % des dépenses.

Les dépenses extraordinaires, en progression de 8,04 % par rapport à 1986, sont absorbées en totalité par le poste "Participations au capital des sociétés, contributions, subventions pour équipement et investissement".

B. La Polynésie française

Pour 1987, le budget primitif du territoire s'équilibre, en recettes et en dépenses, à 3 715,8 millions de francs, soit une progression supérieure à 31 % par rapport à l'exercice 1986.

Les grandes lignes de ce budget sont retracées dans le tableau ci-contre.

o **Les recettes ordinaires progressent de plus de 26 %** en raison d'une forte augmentation des **recettes fiscales (+ 28,6 %)** qui représentent aujourd'hui 95,2 % des ressources ordinaires. En revanche, les revenus du domaine qui avaient doublé l'an dernier sont en régression de plus du tiers.

Les **recettes extraordinaires s'élèvent à 843,3 millions de francs**, soit une progression de plus de 51 % ; elles représentent aujourd'hui **près de 23 % du montant total de ces recettes**.

Le territoire de la Polynésie conduit une politique active, notamment dans le domaine social, ses finances en supportent le poids grâce à un **endéttement croissant qui progresse de 66,8 %** par rapport à l'an dernier, pour atteindre aujourd'hui 11 % de la totalité des recettes budgétaires territoriales. Ce recours massif à l'emprunt est préoccupant dans la mesure où il accentue la politique adoptée à l'occasion du budget primitif pour 1986 qui avait déjà consacré une **progression du poste dépassant 65 % par rapport à 1985**.

o L'évolution des dépenses ordinaires est principalement marquée par la progression du poste "Participations, allocations

TERRITOIRE DE POLYNESIE FRANCAISE

Budget primitif pour 1987

(en millions de francs).

<i>Recettes</i>	<i>Budget primitif</i>	<i>87/86</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Budget primitif</i>	<i>87/86</i>
Recettes ordinaires			Dépenses ordinaires		
- Recettes fiscales	2 731,300	+ 28,6	- Dette publique	117,644	+ 8,5
- Revenus du domaine	9,168	- 35,1	- Moyens des services	903,971	+ 7
- Recettes des exploitations et services	64,923	+ 48,5	- Participations, subventions et allocations	1 433,622	+ 41,1
- Contributions, subventions, fonds de concours	62,034	- 21,5	- Participations aux dépenses d'équipement	406,615	- + 42,4
- Prélèvement sur la caisse de réserve	-	-	- Autres dépenses	5,573	- 65,3
- Autres recettes	-	-			
Sous-total	2 867,425	+ 26,3	Sous-total	2 867,425	+ 26,3
Recettes extra-ordinaires			Dépenses extra-ordinaires		
- Avances et emprunts	414,150	+ 66,8	- Dette publique	125,844	+ 36,6
- Virement du budget ordinaire	406,615	+ 42,4	- Subventions, avances et participations	170,742	- 10,5
- Contributions, subventions, fonds de concours	24,860	- 15,1	- Travaux d'équipement	557,787	+ 100,24
- Produit de la réalisation de biens immobiliers et de valeurs mobilières	2,750	- 42,4			
- Prélèvement sur la caisse de réserve	-	-			
Sous-total	848,375	+ 51,8	Sous-total	848,375	+ 51,8
Total général	3 715,800	+ 31,3	Total général	3 715,800	+ 31,3

et subventions" dont le montant atteint 1 433,6 millions de francs, soit une progression de plus de 41 % par rapport à 1986.

L'importance croissante de ce poste, qui représente aujourd'hui 38,5 % de la totalité des dépenses, illustre la volonté du Gouvernement polynésien de conduire une politique économique et sociale active dont il a été souligné plus haut qu'elle est en partie financée par le recours à l'endettement.

Or, il apparaît que le **poids de la dette s'alourdit** ; le poste enregistrant en effet une progression de 36,6 % par rapport à 1986 ; cette charge reste **toutefois** modérée dans la mesure où le poids de la dette représente aujourd'hui **6,5 % de la totalité des dépenses**.

C. Wallis-et-Futuna

Pour 1987, le budget du territoire s'établit à 30,313 millions de francs, soit une progression de 16 % par rapport à l'exercice précédent.

o **En recettes**, les revenus du domaine qui avaient progressé de 20 % l'an dernier sont en recul de 13,29 % ; les recettes fiscales sont également en baisse, dans des proportions comparables.

En revanche, la **subvention versée par l'Etat a progressé de façon considérable (+ 94,24 %)**, elle représente aujourd'hui **près de 34 % des recettes**. Cette évolution traduit, sans équivoque, l'effort budgétaire consenti en faveur du territoire.

o L'évolution des **dépenses** est principalement caractérisée par l'**effort exceptionnel d'équipement** engagé cette année et la progression des subventions et contributions au développement économique et à la reconstruction après le passage du cyclone Raja.

En revanche, les dépenses des services sont stabilisées et le niveau de la dette publique reste modéré puisqu'il représente 3,55 % des recettes.

Pour 1987, le budget primitif du territoire s'établit ainsi :

TERRITOIRE DE WALLIS-ET-FUTUNA

Budget primitif pour 1987

(en millions de francs)

<i>Recettes</i>	<i>Budget primitif</i>	<i>87186</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Budget primitif</i>	<i>87186</i>
Recettes ordinaires			Dépenses ordinaires		
- Recettes fiscales	8,078 290	- 13,21	- Dette publique	1,076 973	+ 5,78
- Revenus du domaine	1,254 550	- 13,29	- Pouvoirs publics	2,511 107	+ 59,37
- Recettes des exploitations et services	7,818 882	- 3,81	- Moyens des services	20,704 918	+ 5,92
- Contributions, subventions, fonds de concours	10,097 500	+ 94,24	- Contributions, subventions, fonds de concours, prêts	2,491 218	+ 0,59
- Prélèvement sur la caisse de réserve	-	-	- Virement au budget extraordinaire	0,613 506	+ 457,73
- Autres recettes	2,451 000	+ 12,46	- Dépenses effectuées sur ressources affectées	2,302 500	+ 5,64
			- Apurement des déficits antérieurs	-	-
Sous-total	29,700 222	+ 14,21	Sous-total	29,700 222	+ 14,21
Recettes extraordinaires			Dépenses extraordinaires		
- Avances et emprunts	-	-	- Travaux d'équipement	0,242 360	NS
- Virement du budget ordinaire	0,613 506	+ 457,13	- Acquisition d'immeubles et de matériel	0,371 145	+ 237,40
- Contributions, subventions, fonds de concours	-	-	- Participations au capital de sociétés, contributions, subventions	-	-
- Produit de la réalisation de biens immobiliers et de valeurs mobilières	-	-			
- Prélèvement sur la caisse de réserve	-	-			
Sous-total	0,613 506	+ 457,73	Sous-total	0,613 506	+ 457,73
Total général	30,313 728	+ 16,08	Total général	30,313 728	+ 16,08

D. Les terres australes et antarctiques françaises

Pour 1987, le budget du territoire s'établit à 149,1 millions de francs, soit une **progression de 8,55 %** par rapport à l'exercice précédent.

Le tableau qui figure ci-après en retrace les grandes lignes.

En recettes, on note la poursuite de la **croissance des revenus domaniaux** qui augmentent de 8,44 %, après avoir déjà progressé de 12,9 % en 1986.

En dépenses, la **progression des dépenses d'équipement** se poursuit. On note toutefois un **certain tassement** de cette progression qui atteint 7,57 % en 1987 contre 11,86 % en 1986.

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

E. Les îles éparses

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

Dans le projet de budget pour 1988, la subvention aux îles prévue au chapitre 41-91, article 50, s'élève à 731 000 francs, soit une **progression de 37,66 %**.

Aux crédits, s'ajoutera une **dotation du FIDES**, section générale, dont le montant n'est pas encore connu. En 1986, le FIDES a attribué un million de francs aux îles ; au 31 juillet dernier, une dotation de 0,9 million était inscrite.

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

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

TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANCAISES

Budget primitif pour 1987

(en millions de francs)

<i>Recettes</i>	<i>Budget primitif</i>	<i>87/86</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Budget primitif</i>	<i>87/86</i>
Recettes ordinaires			Dépenses ordinaires		
- Recettes fiscales	3	- 13,21	- Dette publique	-	-
- Revenus du domaine	8	- 13,29	- Pouvoirs publics	-	-
- Recettes des exploitations et services	10,9	- 3,81	- Moyens des services	101,8	- 1,16
- Contributions, subventions, fonds de concours	106,8	+ 94,24	- Contributions, subventions, fonds de concours, prêts	27	+ 4,65
- Prélèvement sur la caisse de réserve	-	-	- Virement au budget extraordinaire	-	-
- Autres recettes	-	-	- Dépenses effectuées sur ressources affectées	-	-
			- Apurement des déficits antérieurs	-	-
Sous-total	29,700 222	+ 14,21	Sous-total	128,8	+ 0
Recettes extra-ordinaires			Dépenses extra-ordinaires		
- Avances et emprunts	-	-	- Travaux d'équipement	14,2	+ 7,57
- Virement du budget ordinaire	-	-	- Acquisition d'immeubles et de matériel	-	-
- Contributions, subventions, fonds de concours	20,1	+ 7,48	- Participations au capital de sociétés, contributions, subventions	6,1	+ 10,90
- Produit de la réalisation de biens immobiliers et de valeurs mobilières	-	-			
- Prélèvement sur la caisse de réserve	0,2	NS			
Sous-total	20,3	+ 8,55	Sous-total	20,3	+ 8,55
Total général	149,1	+ 1,08	Total général	149,1	+ 1,08

II. Les budgets des régions de la Nouvelle-Calédonie

La loi du 17 juillet 1986 a conservé, à titre transitoire, le découpage régional institué par le statut dit "Fabius-Pisani".

Le projet de loi portant statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie actuellement déposé à l'Assemblée nationale, maintient le principe d'une organisation régionale tout en prévoyant un découpage mieux adapté aux réalités géographiques et économiques du territoire.

Le fait régional, en dépit des nombreux défauts que sa forme actuelle présente, a permis d'intéressantes politiques de développement illustrées par les budgets des quatre régions.

L'article 27 de la loi du 17 juillet 1986 énumère les ressources des régions ; celles-ci sont constituées par :

- des ressources fiscales propres alimentées par la contribution des patentes et la contribution perçue sur les propriétés bâties auxquelles peuvent s'ajouter des centimes additionnels à ces taxes si la région en décide ainsi ;

- la dotation globale régionale obligatoirement inscrite au budget du territoire ;

- les concours et subventions versés par l'Etat ;

- les concours et subventions accordés par le territoire ;

- les participations des communes ;

- le produit des emprunts ;

- les dons et legs.

Présentés en équilibre, les budgets primitifs pour 1987 sont d'un montant qui varie, selon les régions, entre 31,586 millions de francs pour la région Centre et 121,896 millions pour la région Nord.

Le tableau qui figure ci-contre présente un état comparatif des budgets primitifs des régions pour 1987.

S'agissant des recettes de fonctionnement, le trait le plus frappant est sans conteste l'importance de la part de recettes financée par la dotation régionale versée par le budget du territoire. En effet, à l'exception de la région Nord qui bénéficie d'une importante dotation de l'Etat, la dotation globale des régions représente la quasi-totalité des recettes de fonctionnement des régions.

NOUVELLE-CALEDONIE
Budgets primitifs des régions en 1987

(en millions de francs)

	SUD	NORD	CENTRE	LOYAUTE
FONCTIONNEMENT				
<u>1. Recettes</u>	17,429	53,031	15,647	11,55
- Centimes additionnels	-	0,55	0,792	-
- Dotation globale des régions	17,429	13,91	14,855	11,55
- Contribution exceptionnelle de l'Etat (FEAD ou FIDES)	-	38,483	-	-
- Autres recettes	-	0,088	-	-
<u>2. Dépenses</u>	17,429	53,031	15,647	11,55
- Intérêt de la dette	-	3,316	1,116	1,045
- Personnel	2,486	7,298	4,477	3,806
- Administration générale	0,748	1,727	1,655	1,358
- TFSE	2,623	1,87	0,737	1,188
- Interventions socio-économiques	2,2	22,385	2,288	2,491
- Interventions socio-culturelles	1,072	4,697	2,288	-
- Interventions sanitaires et sociales	-	-	-	-
- Autofinancement de l'investissement	8,299	11,187	5,373	1,661
EQUIPEMENT				
<u>1. Recettes</u>	72,512	68,865	15,939	24,596
- Autofinancement	8,299	11,187	5,373	1,661
- Emprunt	49,032	35,211	1,87	14,685
- Contribution exceptionnelle de l'Etat (FEAD ou FIDES)	15,180	22,467	8,398	8,250
- Autres contributions	-	-	0,297	-
<u>2. Dépenses</u>	72,512	68,865	15,939	24,596
- Remboursement de la dette en capital	-	1,853	0,55	0,391
- Bâtiments	2,42	39,27	2,117	4,015
- Interventions économiques	2,75	13,64	13,271	9,625
- Interventions socio-culturelles	-	3,223	-	-
- Transports et communications	35,53	5,225	-	-
- Programmes pour les communes	-	1,254	-	10,065
- Programmes pour les tiers	31,812	4,4	-	-
BUDGET TOTAL	89,941	121,896	31,586	36,146

Les recettes d'équipement sont essentiellement financées par l'Etat et par le recours à l'emprunt. C'est ainsi que la contribution exceptionnelle de l'Etat finance 52,7 % des recettes d'équipement de la région Centre (20,5 % seulement pour la région Sud) et que l'emprunt alimente plus de 64 % des recettes d'investissement de la région Nord.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, on observera que la répartition des crédits entre les actions économiques, culturelles, sanitaires et sociales est très différente d'une région à l'autre. La région Sud consacre 12,6 % de ses dépenses de fonctionnement à des interventions économiques, tandis que la région Nord y consacre plus de 42 %.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement, on soulignera que les priorités retenues sont là encore variables selon les régions, la région Sud privilégiant par exemple le poste "transport et communication" (49 % des dépenses d'investissement), tandis que la région Nord insiste surtout sur la "construction de bâtiments" (57 %) tandis que la région Loyauté met l'accent sur deux postes, les "interventions économiques" (39,1 %) et les "programmes pour les communes" (41 %) ; la région Centre, quant à elle, s'attache principalement aux interventions économiques qui absorbent 83,3 % de ses dépenses d'équipement.

III. Les budgets des communes

A. Les communes de Nouvelle-Calédonie

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

Pour 1987, le budget des communes s'élève à 693,8 millions de francs, soit une augmentation de près de 16 % par rapport à l'exercice précédent.

Les recettes de fonctionnement des communes sont principalement alimentées par :

- des recettes fiscales, à hauteur de 10,6 % ;
- des produits domaniaux et des produits d'exploitation, à hauteur de 12,6 % ;
- la dotation globale de fonctionnement aujourd'hui régie par la loi n° 85-1258 du 29 novembre 1985, à hauteur de 27,43 % (1) ;

(1) - Un décret n° 86-421 du 12 mars 1986 a fixé les modalités de répartition des quote-parts de la DGF entre les communes des TOM.

- des subventions versées par l'Etat, à hauteur de 48,8 %.

Il apparaît donc clairement que l'Etat alimente plus des deux tiers des budgets de fonctionnement des communes.

S'agissant des recettes d'équipement, la part des investissements financés par l'Etat ne représente que 23,3 % des recettes (1) tandis que l'emprunt atteint près de 40 % et que l'autofinancement dépasse 31 %.

Par rapport aux exercices antérieurs, les subventions d'équipement ont été multipliées par trois et les ressources d'emprunt ont progressé de 30 %, tandis que l'excédent dégagé sur la section de fonctionnement reste stable en valeur absolue, ce qui marque une détérioration en valeur réelle de l'ordre de 9 points.

Les dépenses de fonctionnement représentent 67,05 % du budget des communes, 32,6 % de ces crédits étant affectés aux frais de personnel et 15,28 % alimentant la section d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement sont en hausse de 40 % par rapport à 1986, notamment en raison de la progression du poste "travaux" qui enregistre une croissance de 52 %.

B. Les communes de Polynésie française

Le territoire de la Polynésie comprend 48 communes réparties sur une superficie égale à celle de l'Europe.

Le budget des communes polynésiennes s'élève à 998,3 millions de francs, soit une progression de 10,4 % par rapport à 1986.

La dotation globale de fonctionnement alimente plus de 48 % des recettes de fonctionnement ; si l'on y ajoute le produit de la dotation intercommunale de péréquation, on peut ainsi constater que l'Etat finance 71 % du budget de fonctionnement de ces communes.

Les recettes d'équipement proviennent pour l'essentiel des subventions d'équipement (52,3 %) et de l'emprunt (30 %), la part relative de l'autofinancement ayant régressé de 2,8 points par rapport à 1986.

Les dépenses d'investissement sont principalement consacrées à des "travaux" (53,69 %) et à des acquisitions de biens meubles et immeubles (30,56 %).

La charge du remboursement du capital des emprunts s'alourdit par rapport à 1986 ; elle représente aujourd'hui 6,4 % de dépenses d'équipement contre 5,6 % l'an dernier.

(1) - Il s'agit des subventions accordées sur la dotation globale d'équipement. La DGE est régie par la loi n° 85-1352 du 20 décembre 1985 précisée par le décret n° 86-419 du 12 mars 1986.

C. Les circonscriptions administratives de Wallis et Futuna

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

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

Les recettes de fonctionnement sont principalement alimentées par la dotation globale de fonctionnement qui, avec un montant de 186,2 millions pour 1987, finance plus de 82 % des dépenses de fonctionnement.

Les recettes d'investissement sont essentiellement financées par l'excédent de la section de fonctionnement, sous réserve de la dotation globale d'équipement (0,6 %).

S'agissant des dépenses de fonctionnement, plus de 36 % d'entre-elles vont aux dépenses d'investissement.

Enfin, pour ce qui concerne les dépenses d'investissement, il convient de souligner qu'elles représentent une part importante d'un budget total de 315,8 millions de francs, puisqu'elles s'élèvent à près de 90 millions de francs ; 74 % de ces dépenses d'équipement sont consacrées à des travaux de génie civil.

*

* *

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