

N° 106

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

## 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 1994* 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* ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, *vice-présidents* ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10<sup>e</sup> législ.) : 536, 580, 584, 585 et T.A. 86.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 11) (1993-1994).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS</b> .....	6
<b>A. UNE STAGNATION DES CRÉDITS À RELATIVISER</b> .....	6
<b>1. La participation des autres ministères à l'effort financier consacré aux TOM</b> .....	6
<b>2. Le coût des dépenses fiscales liées à la défiscalisation de certains investissements dans les DOM-TOM</b> .....	7
<b>3. Le décalage récurrent entre les crédits autorisés et les crédits utilisés</b> .....	7
<b>4. L'importance de l'effort consacré par l'Etat au profit de chaque collectivité en application de contrats de développement</b> .....	7
<b>B. RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR TERRITOIRE</b> .....	8
<b>II. LA SITUATION DES DIFFÉRENTS TERRITOIRES : DE GRAVES DIFFICULTÉS QUI NÉCESSITENT L'ADOPTION DE MESURES URGENTES</b> .....	11
<b>A. LA NOUVELLE CALÉDONIE</b> .....	11
<b>1. La situation politique : le retour au consensus</b> .....	12
<b>2. Une situation économique et sociale inquiétante</b> .....	12
<b>3. Des efforts en faveur du redressement économique</b> .....	13
<b>B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : LA RECHERCHE D'UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE HARMONIEUX DANS UN CONTEXTE DIFFICILE</b> .....	15
<b>1. Une situation économique et sociale confrontée à de graves difficultés</b> .....	15
<b>2. Le Pacte de progrès : la recherche d'une mutation économique du territoire</b> .....	17
<i>a) L'adoption de mesures immédiates</i> .....	18
<i>b) Le projet de loi d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française</i> .....	19

	<u>Pages</u>
<b>C. WALLIS-ET-FUTUNA</b> .....	20
<b>III. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE PORTÉE PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS À L'APPLICATION DES RÉFORMES RÉCENTES RELATIVES AUX TOM</b> .....	21
<b>A. L'APPLICATION DES LOIS STATUTAIRES</b> .....	21
<b>1. La Nouvelle-Calédonie : un fonctionnement satisfaisant des Accords de Matignon</b> .....	21
<b>2. La Polynésie française : une mise en oeuvre satisfaisante de la réforme statutaire de 1990</b> .....	23
<b>3. Wallis-et-Futuna : l'appel des autorités locales à une rénovation statutaire</b> .....	24
<b>B. LES RÉFORMES LÉGISLATIVES RÉCENTES</b> .....	25
<b>1. La loi du 25 juin 1992 portant extension aux TOM et à la collectivité de Mayotte de diverses dispositions intervenues en matière électorale</b> .....	26
<b>2. Les ordonnances du 12 octobre 1992</b> .....	26
<b>3. La loi du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux DOM, aux TOM et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon</b> .....	27
<b>IV. LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES INTÉRÊTS DES TOM DANS LE CADRE INTERNATIONAL</b> .....	27
<b>A. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES TOM SUR LE PLAN RÉGIONAL</b> .....	28
<b>B. L'UNION EUROPÉENNE : UNE CHANCE POUR LES TOM</b> .....	30
<b>C. SUR LE PLAN NORMATIF : LE SOUCI DE VOTRE COMMISSION DES LOIS DE MIEUX ASSURER LA PROTECTION DES INTÉRÊTS SPÉCIFIQUES DES TOM</b> .....	32
<b>1. L'association des TOM aux négociations internationales</b> ...	33
<i>a) Les solutions envisageables dans la pratique</i> .....	33
<i>b) La consultation institutionnalisée</i> .....	35
<b>2. Le recours à une loi organique pour autoriser la ratification des conventions internationales touchant au statut des TOM</b> .....	39

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des Lois porte une attention toute particulière à la protection des intérêts spécifiques des territoires d'outre-mer au sein de la République.

Ainsi, une de ses délégations, comprenant, outre votre rapporteur, MM. Bernard Laurent, Michel Dreyfus-Schmidt et Camille Cabana, s'est-elle rendue, du 16 au 31 juillet 1992, dans le Pacifique Sud afin de s'entretenir avec les responsables politiques, administratifs, économiques et sociaux et de prendre la mesure des problèmes rencontrés par ces territoires dans ces différents domaines.

La vocation de la commission des Lois la conduit en effet à élargir son contrôle à des actions dont l'évaluation ne saurait se traduire en termes purement financiers.

C'est pourquoi, elle considère que l'examen annuel des crédits du ministère des départements et territoires d'outre-mer consacrés à ces territoires ne doit pas se cantonner aux aspects purement budgétaires, dont l'étude détaillée relève d'ailleurs de la compétence de votre commission des Finances.

Ainsi, croit-elle utile de vous présenter, outre les grandes lignes de l'effort financier de l'Etat en faveur des TOM (I) :

- une description de la situation de chaque territoire, dans les domaines économique et social mais aussi sur les plans politique, institutionnel et administratif (II) ;

- un bilan de l'application des lois récentes consacrées aux TOM dans la mesure où celles-ci relevaient de sa compétence au fond (III) ;

- un exposé sur la situation des TOM au regard du droit international et en particulier du droit communautaire (IV)

## **I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS**

### **A. UNE STAGNATION DES CRÉDITS À RELATIVISER**

Par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, le projet de loi de finances pour 1994 marque une diminution des crédits du ministère des DOM-TOM consacrés aux TOM qui passent de 897 millions de francs à 874 millions de francs (- 2,56 %).

Cette réduction doit toutefois être sensiblement relativisée par quatre séries de considérations :

#### **1. La participation des autres ministères à l'effort financier consacré aux TOM**

Le budget du ministère des DOM-TOM ne représente en effet qu'un dixième des crédits en question, loin derrière ceux de l'Éducation nationale et de la Défense, qui consacrent respectivement 3 et 2,46 milliards de francs aux TOM, et légèrement devant l'Intérieur (773 millions de francs).

Au total, ce sont 9,18 milliards de francs, contre 9,12 prévus pour 1993, qui seront globalement consacrés aux TOM en 1994 (soit + 0,6 %).

Cette légère augmentation doit d'ailleurs être replacée dans le cadre général du budget 1994 marqué par un souci de maîtrise et de dépenses publiques dont la progression devrait être de l'ordre de 1,1 %.

## **2. Le coût des dépenses fiscales liées à la défiscalisation de certains investissements dans les DOM-TOM.**

Alors que l'année 1992 avait vu l'adoption de mesures restrictives au dispositif d'incitation fiscale à l'investissement en outre-mer, 1993 a donné lieu à un accroissement de l'effort de l'Etat en ce sens.

Ainsi, et bien qu'il soit difficile d'évaluer le coût d'une dépense fiscale, il apparaît que l'effort de l'Etat ainsi consacré à l'outre-mer en 1993 (DOM compris) dépassera les 10 milliards de francs (soit + 1,5 milliard par rapport à 1992).

## **3. Le décalage récurrent entre les crédits autorisés et les crédits utilisés**

La pratique des annulations de crédits, à laquelle le précédent Gouvernement avait pris l'habitude de recourir, conduit à faire preuve de prudence dans l'appréciation de l'effort budgétaire consenti par l'Etat au cours des dernières années tel qu'il résulte de la loi de finances initiale.

Ainsi, dès le 4 février 1993, un arrêté a-t-il réduit de 550 millions de francs les autorisations de programme inscrites par la loi de finances à la section territoriale du Fonds de développement économique et social des TOM (FIDES) soit 2,8 %. Au total, les annulations de crédits ont représenté cette année plus de 3 % de la dotation initiale, soit 78 millions de francs en crédits de paiement et 32 millions en autorisations de programme.

## **4. L'importance de l'effort consacré par l'Etat au profit de chaque collectivité en application de contrats de développement**

Au-delà de l'autorisation annuelle donnée par le Parlement, la conclusion entre l'Etat et les collectivités d'outre-mer de conventions pluriannuelles permet de mieux mesurer, sur un plus long terme, l'importance de l'effort consacré aux TOM :

• s'agissant de la Nouvelle-Calédonie, les contrats Etat-Provinces, conclus pour la période 1990-1992, ont été poursuivis par des contrats portant sur la période 1993-1997. Ils seront, à hauteur de 54,7 %, financés par l'Etat, pour un coût de 1,426 milliard de francs, soit une augmentation annuelle de plus de 10 % par rapport aux contributions précédentes. Le montant global sera ainsi réparti :

- 671 millions de francs pour la province Nord,
- 314 millions de francs pour la province des Iles,
- 420,5 millions de francs pour la province Sud.

Les priorités de ces contrats sont le logement social, la formation initiale, le développement économique, la création de nouveaux pôles d'activités, l'amélioration des conditions de vie.

Enfin, un contrat de ville pour Nouméa a été signé en février 1993 pour un montant d'investissements de 665 millions de francs pour les cinq ans à venir avec une priorité au logement social.

• s'agissant de la Polynésie française, un «pacte de progrès», conclu en septembre dernier entre l'Etat et le territoire, devrait permettre à celui-ci de bénéficier, durant la période 1994-1998, d'une manne évaluée à 2,4 milliards de francs et destinée à pallier la suspension des essais nucléaires de Mururoa. Les grandes lignes de cet accord (investissements de l'Etat, santé, éducation...) devraient recevoir une consécration législative par l'adoption, dans les prochaines semaines, d'un projet de loi d'orientation portant sur les dix années à venir.

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

Ainsi que l'indique le tableau ci-après, plus de la moitié des crédits du ministère des DOM-TOM consacrés aux TOM profite à la Nouvelle-Calédonie.

## AFFECTATION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES DOM-TOM PAR TERRITOIRE

(en milliers de francs)

Territoire	1993	1994
Nouvelle-Calédonie	462 637	471 443
Wallis-et-Futuna	64 353	62 477
Polynésie	203 064	196 204
Terres australes et antarctiques	142 765	143 913
<b>TOTAL</b>	<b>890 819</b>	<b>874 037</b>

Néanmoins, comme indiqué précédemment, l'appréciation de l'effort financier de l'Etat en faveur des TOM ne saurait se limiter au seul ministère des DOM-TOM.

Le tableau ci-dessous, tiré du «jaune», résume donc la ventilation par territoire des dépenses de l'Etat dans son ensemble (hors crédits non répartis).

## VENTILATION PAR TERRITOIRE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE CONSACRÉ AUX TOM PAR L'ENSEMBLE DES MINISTÈRES

(en milliers de francs)

Territoire	1993	1994
Nouvelle-Calédonie	3.603.215	3.586.875
Wallis-et-Futuna	259.815	210.246
Polynésie	4.415.748	4.443.183
Terres australes et antarctiques	153.702	157.706

On observera que, bien que dictée par un souci de réalisme qui conduit à une appréciation minorée des crédits consacrés à l'outre-mer, la présentation de ceux-ci révèle un accroissement de l'effort de l'Etat en faveur de la Polynésie française et des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Votre rapporteur reviendra longuement sur le cas de la Polynésie, dont la situation actuelle appelle des solutions urgentes.

S'agissant des TAAF, il note que le projet de loi de finances pour 1994 marque une augmentation sensible des crédits consacrés par l'Etat à ce territoire par rapport à la loi de finances initiale pour 1993, qui passent de 153,7 à 157,7 millions de francs (+ 2,61 %).

Les TAAF bénéficient notamment d'une forte augmentation des crédits de paiement consacrés à la recherche scientifique : 38,47 millions de francs contre 32,45 dans la loi de finances pour 1993 (et même seulement 29,9 après régulations budgétaires).

Les recherches sont soutenues par l'Institut Français pour la Recherche et la Technologie Polaires (IFRTP) qui fonctionne avec des crédits provenant du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche et du ministère des DOM-TOM.

Une part de plus en plus grande est accordée aux recherches entrant dans le cadre de grands programmes internationaux, principalement orientés vers les recherches sur l'environnement et l'évolution du climat. Les campagnes océanographiques réalisées à bord du «*Marion Dufresne*» dans l'Océan Indien et l'Océan Atlantique constituent en particulier une contribution de tout premier plan à ces grands programmes.

Parmi les opérations les plus marquantes lancées en 1993, votre rapporteur citera les exemples suivants :

- à Kerguelen, début des travaux de rénovation du laboratoire de biologie marine ;
- à Crozet, achèvement du nouveau laboratoire de biologie ;
- à bord du Marion Dufresne, réalisation de deux campagnes lourdes d'océanographie, CIVA et ANTARES I.

Le 9 mars 1993, le directeur de l'IFRTP et le président de l'ENEA (Ente per le Nuove tecnologie, l'Energia e l'Ambiente) ont signé un accord de coopération portant sur la construction et l'exploitation d'une base scientifique au Dôme C, appelée CONCORDIA, à 900 kms de Dumont d'Urville. Le coût de cette opération est estimé à 17 millions d'Ecu sur quatre ans. Les structures prévues dans cet accord (Comité Directeur, Directoire, Groupe de travail) ont été mises en place en 1993.

Lors de la campagne 1993/1994, deux raids de transport et de reconnaissance du site devraient avoir lieu. L'année 1994 devrait voir la commande de l'enveloppe et des principaux équipements de la

station. Après transport sur place au cours de la campagne 1994-1995, la construction de la station se déroulera sur deux campagnes (1995-1996 et 1996-1997).

La mise en service de la station devrait donc intervenir en 1997. Les programmes qui y seront conduits seront de nature scientifique (glaciologie, physique de l'atmosphère, astronomie-astrophysique, géophysique interne, médecine et biologie humaine) et technologique (gestion de données, robotique, téléscience...). Le CNES est étroitement associé à ce programme en raison des similitudes entre cette station et les futures stations orbitales ou planétaires, ainsi que de l'usage qui sera fait des techniques de communication et d'imagerie spatiales.

En application du Protocole de Madrid, la future station CONCORDIA a fait l'objet d'une étude préliminaire d'impact sur l'environnement ; celle-ci a été communiquée à toutes les parties consultatives au Traité sur l'Antartique ainsi qu'à plusieurs organisations non gouvernementales en mai 1992. Les commentaires reçus seront pris en compte dans la rédaction de l'étude définitive et dans la mise en oeuvre du projet.

Conformément à sa vocation, l'IFRTP a entrepris de développer son action en Arctique ; c'est ainsi qu'en 1993, l'Institut participera à l'installation d'un radar en Islande pour l'étude de l'ionosphère.

## **II. LA SITUATION DES DIFFÉRENTS TERRITOIRES : DE GRAVES DIFFICULTÉS QUI NÉCESSITENT L'ADOPTION DE MESURES URGENTES**

### **A. LA NOUVELLE CALÉDONIE**

Si, sur le plan politique, un large consensus semble s'être dégagé, la Nouvelle-Calédonie risque de se heurter à certaines difficultés sur le plan économique et social auxquelles le Gouvernement s'efforce d'apporter des solutions satisfaisantes.

## 1. La situation politique : le retour au consensus

Ainsi que l'indique le dernier rapport de mission de votre commission des Lois, consécutif au déplacement de juillet 1992, *« la délégation a eu le sentiment qu'en dépit de la persistance de certaines oppositions farouches au processus de mise en oeuvre des accords de Matignon, la très grande majorité des calédoniens et de leurs responsables politiques s'efforçaient de tirer le meilleur bénéfice, pour le territoire, des dix années qu'ils se sont donnés pour promouvoir le développement de la Nouvelle-Calédonie. »*

Ainsi faisait-il observer que *« la gestion des affaires provinciales et territoriales s'effectue de manière souple et généralement consensuelle (...). Grâce à la personnalité des principaux responsables politiques et à leur détermination, une approche très pragmatique des problèmes prévaut. »*

Lors du quatrième comité de suivi des accords de Matignon-Oudinot, réuni à Paris du 2 au 4 février 1993, les délégations calédoniennes ont considéré que le chemin parcouru était important et que le bilan global des accords à mi-parcours était positif. Elles ont estimé que la Nouvelle-Calédonie devait poursuivre dans la voie ouverte par les accords du 26 juin 1988 et amplifier l'action entreprise afin de répondre aux besoins non encore satisfaits ou aux nouvelles priorités qui apparaissent.

A l'occasion de son premier déplacement officiel en Nouvelle-Calédonie en juin 1993, le ministre des départements et territoires d'outre-mer a affirmé la volonté du Gouvernement de remplir une mission d'arbitrage, de maintenir la paix civile, de favoriser le dialogue et de poursuivre le rééquilibrage entre les provinces dans le respect des accords de Matignon-Oudinot et de la loi du 9 novembre 1988. Il a précisé que les engagements financiers de l'Etat en Nouvelle-Calédonie seraient tenus. Lors de son audition devant votre commission des Lois, il a réaffirmé son souhait de travailler en partenariat étroit avec les signataires des accords dans le respect mutuel et dans la responsabilité de chacun.

## 2. Une situation économique et sociale inquiétante

Dans son dernier rapport d'information, votre commission des Lois s'était inquiétée du déséquilibre économique, l'essentiel de l'activité demeurant localisé à Nouméa. Elle avait également

dénoncé certaines frustrations, liées par exemple à l'afflux de jeunes mélanésiens à Nouméa et aux conséquences susceptibles de résulter de cet attrait de la ville : chômage, risque de marginalisation de la brousse...

A son tour, le rapport du groupe outre-mer du commissariat général du Plan, présidé par M. Gérard Belorgey, s'est inquiété de cette situation.

*«Les consensus obtenus au plan politique pour des convergences de règles du jeu pourraient être fragilisés par les clivages marquant le paysage géographique, économique et social. Le développement du Ncd comme des Iles Loyauté s'appuie davantage sur des investissements publics et administratifs que sur le dégagement (extrêmement difficile) d'opportunités d'activités auxquelles s'attachent pourtant le réseau bancaire et l'Institut calédonien de participation. Le rôle joué par celui-ci pour faciliter la mélanisation du capital de l'une des plus importantes exploitations minières du territoire aurait, pour le reste, à s'appuyer sur des équipes de prospection très implantées et plus nourries. Les espoirs placés dans le tourisme, notamment japonais, trouvent leurs échos davantage dans la fréquentation que dans la réalisation des investissements espérés, à la suite de la conduite plus prudentielle des opérateurs français et immobiliers nippons»*

Au-delà de ces problèmes structurels, il semble qu'en 1993 l'économie néo-calédonienne risque de subir les conséquences de l'effondrement du cours du nickel. En effet, faisant suite aux deux excellents exercices de 1988 et 1989, les exportations des produits du nickel ont baissé en valeur à partir de 1990, en raison de la baisse des cours consécutive à la crise économique qui frappe les principaux pays industrialisés. Ainsi, alors que les exportations ont été de l'ordre de 60 milliards de francs CFP en 1989 le résultat n'était que de 25 milliards en 1992.

De même, suite à la crise du Golfe, qui a affecté la venue des touristes japonais, et à la récession des économies australienne et néo-zélandaise, la Nouvelle-Calédonie n'a accueilli que 80 084 touristes en 1992 contre 86 870 en 1990.

### **3. Des efforts en faveur du redressement économique**

L'Etat s'efforce d'apporter des solutions à cette situation économique et sociale préoccupante. Dans un souci d'efficacité, ces actions privilégient le long terme.

Ainsi en est-il, par exemple, des efforts consacrés à la formation professionnelle. Un programme original de formation de cadres a en effet été développé, à la suite des accords de Matignon, afin de rééquilibrer le partage des responsabilités entre communautés sur le territoire. Il est prévu de former 400 cadres de 1988 à 1998.

L'objectif est d'offrir des formations qualifiantes aux candidats destinés à des fonctions d'encadrement, dans l'ensemble des secteurs de la vie administrative, économique, sociale et culturelle. La plupart de ces formations sont assurées en métropole, pour répondre à la grande variété des cursus choisis et agréés.

Ce dispositif de formation est devenu effectif dès la fin de 1988. Depuis, sur 164 stagiaires intégrés dans le programme, 134 (soit 81,3 %) ont atteint avec succès les étapes fixées dans leur parcours de formation. Sur ce total, 63 ont achevé leur formation et sont repartis en Nouvelle-Calédonie. On peut noter parmi eux, 9 ingénieurs, 17 techniciens supérieurs, 4 lauréats de concours administratifs de catégorie A, 7 éducateurs ou animateurs.

L'aide de l'Etat en faveur de ce programme est de 19 millions de francs en 1993 et sera maintenue en 1994.

Par ailleurs, le dispositif «Jeunes stagiaires pour le développement», qui concerne environ 4 000 stagiaires par an, est financé par l'Etat à hauteur de 44 millions de francs. Il permet à des jeunes sans emploi d'exercer une activité à temps partiel pour une période variant de deux à douze mois, activité pouvant être accompagnée d'actions de formation.

Enfin, un fonds territorial de la formation professionnelle, alimenté par des crédits de l'Etat et les budgets locaux, permet d'assurer le fonctionnement du système de formation professionnelle.

Outre cette action sur la formation des hommes, l'Etat s'efforce également de mettre l'accent sur les infrastructures (équipement des communes, communications, logement...).

L'outil privilégié de la conduite de ces opérations structurantes est la voie contractuelle.

La conclusion de contrats de développement entre l'Etat, d'une part, et chacune des trois provinces, d'autre part, a été prévue par la loi référendaire du 9 novembre 1988. Les premiers contrats, signés le 22 décembre 1989, avaient pour but de financer en commun des actions destinées à atteindre, en tenant compte des spécificités provinciales, des objectifs de développement relatifs notamment à la formation initiale et continue, au rééquilibrage du territoire, à

l'amélioration des conditions de vie, à la promotion du patrimoine culturel, au développement économique et à l'insertion des jeunes.

L'année 1993 marque le début de la deuxième génération de ces contrats dont l'exécution s'étalera jusqu'en 1997, soit sur cinq années.

Environ 2,6 milliards de francs devraient ainsi être consacrés à des actions prioritaires telles que l'amélioration des conditions de vie des populations, la formation des hommes et le développement économique. S'y ajouteront plus de 400 millions de francs, en vertu du contrat conclu entre l'Etat et le territoire. Ces dépenses seront, ainsi qu'il a été indiqué, pris en charge par l'Etat à hauteur de 54,7 %.

## **B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE : LA RECHERCHE D'UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE HARMONIEUX DANS UN CONTEXTE DIFFICILE**

### **1. Une situation économique et sociale confrontée à de graves difficultés**

Le rapport d'information précité de votre commission des Lois avait qualifié la situation de ce territoire de «*préoccupante*». Outre certaines difficultés perceptibles sur le plan politique et administratif, il dénonçait la dégradation de la situation économique et sociale, consécutive aux lourdes charges pesant sur les entreprises, à la rapidité de l'essor démographique et à la détérioration des finances locales.

Ces difficultés ont été considérablement aggravées par le gel des essais nucléaires, annoncé par le Premier Ministre le 8 avril 1992. Ainsi que l'écrit le commissariat général du plan, «*la suspension des essais nucléaires, si elle se prolongeait, priverait l'archipel de dépenses publiques considérables (actuellement 2 milliards de francs environ par an) et d'emplois (8 000 personnes réparties entre 3 350 civils et 4 400 militaires) ayant engendré un univers de facilités exceptionnelles qui a bouleversé tous les anciens équilibres*».

On rappellera en effet que la mise en place du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP), en 1963, a permis un développement considérable de l'économie.

Ainsi, sur la période 1962-1988, le PIB du territoire a progressé au rythme annuel de 16,7 % en moyenne ce qui, compte tenu de l'évolution démographique, représente un taux de croissance annuel du PIB par habitant de 13 %. Cette croissance exceptionnelle a permis une forte augmentation du revenu global des ménages, évaluée à 54 % en valeur réelle sur la période 1982-1990.

Néanmoins, et bien que ces mutations aient favorisé le développement de certains secteurs d'activité, comme le bâtiment ou l'énergie, elles n'ont pu empêcher la Polynésie de rencontrer de graves difficultés qui se font aujourd'hui ressentir avec une particulière acuité. Hors les deux secteurs précités, la part de l'industrie dans la valeur ajoutée du territoire, de l'ordre de 7 %, demeure pour le moins modeste. De même, et en dépit d'un fort potentiel, la part du tourisme est inférieure à 5 %.

Surtout, la Polynésie se heurte à de graves handicaps structurels déjà évoqués par le rapport d'information de votre commission des Lois précité, et que l'Institut d'émission d'outre-mer résume en ces termes :

- « - faiblesse des ressources naturelles exploitables ;*
- configuration géographique très éclatée (éloignement, dispersion des îles, faible superficie des terres émergées) ;*
- insuffisance de main-d'oeuvre qualifiée ;*
- coût élevé de la main-d'oeuvre qui compromet la compétitivité de la production du Territoire : Le niveau de vie moyen à Tahiti est de type européen, les salaires sont élevés et les charges des entreprises sont relativement lourdes ;*
- exigüité du marché polynésien et éloignement géographique tant des sources d'approvisionnement que de la clientèle à l'exportation ;*
- fragilité et instabilité des recettes d'exportation : celles-ci, constituées à 95 % en valeur de perles noires, sont peu diversifiées (produits halieutiques pour l'essentiel) ;*
- faible autonomie des activités : le tourisme, principale activité du Territoire, est très dépendant de quelques marchés émetteurs et tributaire des fluctuations de la desserte aérienne et maritime ;*
- l'activité agricole, malgré des initiatives encourageantes et la volonté des pouvoirs publics de promouvoir des filières rentables,*

*tend plus à l'autosubsistance qu'elle n'est tournée vers une commercialisation régie par les lois du marché.*

*La structure économique du Territoire se caractérise par un déséquilibre croissant entre une demande solvable en expansion, sous l'effet de l'augmentation régulière du pouvoir d'achat, et une offre de produits locaux très insuffisante. Cette inadéquation se traduit par un recours important aux biens produits à l'extérieur, qui est à l'origine du déficit structurel des échanges commerciaux du Territoire. Ces importations sont en grande partie financées par des moyens largement dépendants des transferts reçus de métropole. Le pouvoir d'achat de la population polynésienne se maintient ainsi à un niveau supérieur à ce qu'il serait s'il résultait des seuls fruits de sa propre production».*

Dans ces conditions, le gel des essais nucléaires conduit à s'interroger sur la pérennité d'une croissance artificielle. S'ajoutant à la crise des finances publiques locales, aux difficultés de secteurs-clés tels que l'agriculture et la pêche et à de graves problèmes de société (taux d'accroissement annuel de la population de 2,6 %, pollution...), il rend urgente l'adoption de mesures visant à redresser l'économie polynésienne.

C'est pourquoi, votre commission des Lois approuve l'initiative du Gouvernement et des élus locaux qui, par la signature d'un Pacte de progrès, se sont efforcés de trouver des solutions à cette situation.

## **2. Le Pacte de progrès : la recherche d'une mutation économique du territoire**

Le principe d'une solution conventionnelle aux difficultés économiques et sociales du territoire a été adopté dès le mois d'avril 1992. Après une concertation entre l'Etat et les représentants des forces politiques, économiques et sociales polynésiennes, un accord-cadre du Pacte de progrès a été conclu le 27 janvier 1993.

Le gouvernement issu des dernières élections législatives a clairement manifesté sa volonté d'honorer cet accord-cadre, qui a d'ailleurs été suivi de la conclusion du pacte de progrès lui-même au mois de septembre.

Les orientations contenues dans ce pacte feront l'objet d'un projet de loi dont le dépôt devrait intervenir au cours de la présente session.

a) *L'adoption de mesures immédiates*

Ces mesures présentées par le Pacte de progrès ont pour objectif essentiel de pallier les conséquences conjoncturelles du gel des essais nucléaires et notamment le déficit de transferts publics qui s'ensuit.

Ainsi, outre une allocation de 80 millions de francs attribuée - à titre de rattrapage - dans le cadre du contrat du plan, l'Etat s'engage financièrement, dès cette année, dans des opérations prioritaires s'inscrivant dans le cadre du Pacte de progrès.

Cet effort financier est «*destiné à organiser la mutation économique du territoire dans le sens d'une moindre dépendance externe, donc dans le but de générer un développement plus endogène*».

Ainsi est-il prévu d'augmenter les concours de l'Etat de 100 millions de francs et de les consacrer à des actions permettant, à terme, une moindre dépendance du territoire à l'égard des transferts publics, un meilleur équilibre économique et un plus grand dynamisme local. Bénéficieront donc de crédits supplémentaires :

- les chantiers de développement (+ 12 millions de francs);
- Les constructions scolaires (dotation exceptionnelle de 40 millions de francs) ;
- l'investissement, par une augmentation des concours du FIDES.

En outre, l'année 1993 verra la création de 96 postes d'instituteurs et la mise en place d'un plan de titularisation de 300 instituteurs portant sur les cinq années à venir.

L'Etat s'est par ailleurs engagé à compenser intégralement les pertes directes de recettes douanières générées par les importations civiles et militaires, subies en 1992 en raison du gel des essais nucléaires.

Quant à la couverture sociale généralisée, elle bénéficiera dès cette année d'une augmentation de la contribution de l'Etat de 20 millions de francs par an pendant cinq ans.

*b) Le projet de loi d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française*

Ce projet de loi devrait prochainement être présenté au Parlement afin de consacrer sur le plan législatif les orientations du Pacte de progrès pour les dix années à venir.

Ce texte, sur lequel le Conseil des ministres ne s'est pas encore prononcé, n'a donc toujours pas été publié.

Néanmoins, il résulte, des informations fournies à votre rapporteur et du fait que ce projet de loi traduira les orientations du Pacte de progrès, qu'il fixera un cadre pour le développement économique, social de la Polynésie. Devraient ainsi être soumis à l'approbation du Parlement les principes suivants :

- consacrer des efforts significatifs au développement des infrastructures, dans le respect de l'environnement ;

- valoriser la formation professionnelle et l'incitation à l'emploi, en particulier en faveur des jeunes ;

- améliorer la couverture sanitaire de la population dans un contexte de maîtrise des dépenses et mettre en place un régime de protection sociale généralisé fondé sur la distinction entre le régime d'assurance et le régime de solidarité ;

- moderniser la fiscalité du territoire par la mise en place, notamment, d'un système de taxe sur la valeur ajoutée en remplacement des droits d'entrée ;

- préserver la culture polynésienne ;

- agir sur la qualité du système éducatif ;

- élaborer une politique de développement des archipels, dans la perspective du rééquilibrage socio-économique du territoire ;

- assurer aux communes des ressources suffisantes ;

- clarifier et harmoniser les statuts dans la fonction publique ;

- mettre en place une politique de la ville conduite dans un cadre contractuel.

## C. WALLIS-ET-FUTUNA

Evoquant la situation économique et sociale de ce territoire en 1992, le rapport précité de votre commission des Lois indiquait : *« plus que de fragilité, il faut aujourd'hui parler de tensions, voire de crise »*.

*« Un climat social extrêmement tendu »* s'est en effet superposé aux handicaps traditionnels que connaît cet archipel (isolement, catastrophes naturelles dont la dernière remonte à mars 1993, difficultés du relief, démographie galopante). Ainsi était-il précisé que *« seules 1 500 personnes disposent d'un emploi et sont, de ce fait, intégrées au circuit économique monétarisé, tandis que 3 500 actifs restent à l'écart »*.

Les élus locaux se sont efforcés de faire face à cette situation inquiétante. Ainsi, le 8 janvier 1992, l'assemblée territoriale a-t-elle adopté un code des douanes local afin de doter le territoire d'une législation douanière moderne permettant d'accompagner le développement économique. Dans le même sens, elle a également voté le principe d'un code des investissements destiné à stabiliser le dispositif fiscal applicable aux entreprises qui créent des emplois ou qui s'installent. Par ailleurs, l'assemblée territoriale a voté la création d'une aide à la famille pour les familles sans revenu dont l'incidence est de 76,8 millions de francs CFP.

L'Etat s'est également inquiété de la situation dans cet archipel. Il joue notamment un rôle essentiel dans les projets de grands investissements destinés en particulier à désenclaver le territoire. Bien que les infrastructures relèvent en principe de la compétence locale, il participe activement au financement de ces opérations, non seulement dans le cadre des contrats de plan, mais également en dehors de toute obligation contractuelle.

Ainsi, le ministère de l'équipement, des transports et du tourisme a-t-il prévu, au titre du contrat de plan 1989-1992, d'apporter 2,5 millions de francs pour le bitumage des routes territoriales et le revêtement de la route circulaire. On observera que, sur la période considérée, seulement 1,7 million de francs ont été effectivement dégagé, le solde étant reporté à cette année.

De même, l'Etat assure la quasi-totalité du financement (7,7 millions de francs) du programme d'adduction d'eau actuellement réalisé à Wallis.

Le ministère des départements et territoires d'outre-mer a, pour sa part, et hors contrat de plan, dégagé 18,781 millions de francs pour améliorer les transports routiers à Wallis et à Futuna

A la suite du tremblement de terre qui, dans la nuit du 12 au 13 mars dernier, a fait trois victimes, une dizaine de blessés et de nombreux dégâts matériels dans l'île de Futuna, l'Etat a accordé une aide de 22 millions de francs au titre de la solidarité nationale.

Ces exemples manifestent le souci des pouvoirs publics de remédier aux difficultés du territoire.

Lors de sa visite des 18 et 19 juin 1993, le ministre des DOM-TOM a rappelé l'attention portée par le Gouvernement à Wallis-et-Futuna. Ainsi a-t-il présidé la cérémonie de signature entre l'Etat et les élus du territoire officialisant la création du fonds de participation de Wallis-et-Futuna. Cette convention va permettre d'accorder des aides financières (de 30 250 à 151 250 francs) aux entreprises privées s'installant dans le territoire.

### **III. UNE ATTENTION PARTICULIÈRE PORTÉE PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS À L'APPLICATION DES RÉFORMES RÉCENTES RELATIVES AUX TOM**

#### **A. L'APPLICATION DES LOIS STATUTAIRES**

##### **1. La Nouvelle-Calédonie : un fonctionnement satisfaisant des Accords de Matignon**

La Nouvelle-Calédonie évolue depuis 1988 dans le cadre des accords de Matignon-Oudinot. Ceux-ci ont notamment prévu de conférer la compétence de principe à trois provinces (provinces Sud et Nord, îles Loyauté) et la compétence « fédérale » au congrès du territoire (réunissant les élus provinciaux), les compétences de l'Etat faisant l'objet d'une stricte définition (relations extérieures, défense, gestion des ressources naturelles, monnaie, sécurité civile, droit civil et droit commercial, nationalité, justice...).

Ce dispositif institutionnel, adopté par référendum, est désormais en place et fonctionne de manière satisfaisante, ainsi que

l'expose le rapport d'information de votre commission des Lois établi à la suite de la mission effectuée en juillet 1992.

Par ailleurs, la loi référendaire a prévu la création d'organismes consultatifs. Outre un comité économique et social, un comité consultatif des mines et un comité consultatif du crédit, ont été institués les deux comités suivants :

• Un comité consultatif

En vertu de l'article 68 de la loi référendaire, le représentant de l'Etat est assisté d'un comité consultatif qui émet un avis sur toute question que lui soumet à cette fin le haut-commissaire ou l'un de ses membres. Le haut-commissaire l'informe sans délai des projets de loi et de décret relatifs au territoire.

Ce comité consultatif, présidé par le haut-commissaire, est composé du président et d'un vice-président de chacune des trois assemblées de province ainsi que du président et de l'un des vice-présidents du congrès, soit un total de 8 membres.

Il se réunit au moins une fois par mois sur convocation du haut-commissaire pour examiner les dossiers qui lui sont soumis.

En 1992, le comité consultatif s'est réuni à douze reprises et s'est prononcé sur :

- 27 projets de loi,
- 38 projets de décret,
- 153 projets de délibération,
- 8 projets d'arrêté,
- 30 dossiers divers.

Du 12 janvier au 22 juin 1993, le comité consultatif a tenu cinq réunions portant sur l'examen de :

- 7 projets de loi,
- 20 projets de décret,
- 36 projets de délibération,
- 13 projets d'arrêté,
- 65 dossiers divers.

• Un conseil consultatif coutumier

Créé par l'article 60 de la loi référendaire, le conseil consultatif regroupe, selon les usages reconnus par la coutume, les représentants des huit aires coutumières de Nouvelle-Calédonie.

Installé officiellement le 23 mai 1990, le conseil coutumier s'est réuni quatre fois en assemblée générale alors que son bureau, élargi aux présidents des conseils d'aire coutumière, a tenu treize réunions.

A la suite de l'annulation par le tribunal administratif, le 19 septembre 1991, de l'arrêté du haut-commissaire désignant les membres du conseil consultatif coutumier du territoire, le fonctionnement de cette instance a été momentanément paralysé.

Le nouveau conseil consultatif coutumier du territoire a été mis en place le 29 janvier 1993 et comprend 68 membres.

Le conseil consultatif coutumier est consulté sur les projets et propositions de délibérations des assemblées de province relatives au statut de droit particulier et au droit foncier. Il peut être consulté sur les projets et propositions du congrès et des assemblées de province et, à l'initiative du haut-commissaire, sur toute autre matière.

On rappellera que l'article 61 de la loi référendaire a prévu l'institution d'un conseil coutumier dans chacune des huit aires coutumières de Nouvelle-Calédonie. Le dernier d'entre eux a été installé le 18 septembre 1991.

Ainsi que l'a fait observer le Président Jacques Larché, l'objectif pour les cinq années à venir consiste à rechercher un large consensus politique afin d'éviter que le référendum d'auto-détermination de 1998 ne révèle, par un résultat serré, une cassure au sein de la population calédonienne.

**2. La Polynésie française : une mise en oeuvre satisfaisante de la réforme statutaire de 1990**

La loi n° 90-612 du 12 juillet 1990, modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française, a permis d'accroître les compétences du gouvernement du territoire, et spécialement de son président, tout en renforçant l'autonomie de l'assemblée territoriale et en rationalisant

les relations entre ces deux pouvoirs. Elle a également permis de renforcer certains dispositifs de contrôle financier. Enfin, elle a prévu d'instituer des conseils d'archipel, organes consultatifs compétents dans les matières économiques, sociales et culturelles.

L'Etat a pris trois décrets d'application de la loi précitée :

- un décret fixant les modalités de fonctionnement du comité consultatif pour le contrôle de l'immigration et des étrangers. Ainsi que l'indiquait le rapport de mission de votre commission des Lois précité et selon les informations fournies à votre rapporteur, cette institution semble fonctionner à la satisfaction des deux parties, l'Etat et le territoire ;

- un décret fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de la chambre territoriale des comptes ;

- un décret d'application des lois de 1978 et 1979 relatives aux relations entre l'administration et le public et à la motivation des actes administratifs.

Il reste un décret en Conseil d'Etat à intervenir sur la concession de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux surjacentes destiné à approuver le cahier des charges pour l'exercice de compétences par le territoire dans ce domaine. Son élaboration implique une discussion technique avec le territoire.

Le territoire n'a pas pris les mesures pour l'application des dispositions concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils d'archipel et qui devraient faire l'objet d'une délibération de l'assemblée territoriale. Il n'a pas non plus fixé par délibération de l'assemblée territoriale la composition, l'organisation et le fonctionnement du collège d'experts composé de personnalités ayant acquis une compétence particulière en matière foncière (article 90 bis de la loi du 6 septembre 1984).

### **3. Wallis-et-Futuna : l'appel des autorités locales à une rénovation statutaire**

Le territoire de Wallis-et-Futuna demeure régi par la loi du 29 juillet 1961 modifiée par la loi de finances du 29 décembre 1971 et les lois du 26 juin 1973 et du 18 octobre 1978.

Le 18 juin 1993, lors de la visite du ministre des départements et territoires d'outre-mer, M. Soane UHILA, président de l'assemblée territoriale, a fait part de son objectif d'obtenir une réforme statutaire, en particulier dans son discours prononcé à l'Assemblée territoriale. Ce souhait d'une rénovation statutaire n'est pas une nouveauté. C'est en 1989, à la suite de M. Michel ROCARD, alors Premier ministre, que les réflexions visant à la modernisation du statut ont été engagées dans le cadre d'une commission de l'assemblée territoriale.

En mars 1992, celle-ci a d'ailleurs adopté une «*résolution pour le débat politique, économique et social pour le quinquennat 1992-1997*» et demandé notamment une plus large autonomie de l'assemblée territoriale par rapport à l'exécutif territorial qui est le représentant de l'Etat.

Bien qu'il ait décidé de consacrer prioritairement son action pour Wallis-et-Futuna au développement économique et social, le Gouvernement a fait savoir qu'il demeurerait ouvert à l'examen des résultats d'une réflexion menée sur place par les responsables du territoire en vue d'une modernisation du statut.

Devant votre commission des Lois, le ministre des DOM-TOM a toutefois mis en avant la quasi-inexistence des ressources propres du territoire et l'influence du pouvoir coutumier qui constituent selon lui deux obstacles importants à un transfert du pouvoir exécutif aux autorités locales élues.

Cette hiérarchisation des priorités avait d'ailleurs été préconisée par votre commission des Lois dans son dernier rapport de mission. Constatant que le statut actuel était globalement adapté aux spécificités du territoire et que l'Etat exerçait sa tutelle avec pragmatisme, il lui était en effet apparu «*qu'à vouloir déplacer les enjeux fondamentaux, qui sont économiques et sociaux, sur le terrain institutionnel, on masquait les véritables problèmes et les risques de désagrégation dont ils sont de toute évidence porteurs.*». Toutefois, ainsi que l'a fait observer le Président Jacques Larché, aucune objection de principe ne semble pouvoir être opposée au transfert du pouvoir exécutif aux élus locaux.

## **B. LES RÉFORMES LÉGISLATIVES RÉCENTES**

Au cours de la période récente, la commission des Lois a été appelée à se prononcer sur trois projets de lois relatifs aux TOM.

## **1. La loi du 25 juin 1992 portant extension aux TOM et à la collectivité de Mayotte de diverses dispositions intervenues en matière électorale**

Cette loi a permis d'actualiser le code électoral afin que les récentes réformes clarifiant les modalités d'exercice du droit de vote et les activités politiques reçoivent application sur l'ensemble du territoire national. Ont notamment été étendues les lois du 30 décembre 1988 (relative aux procédures de vote et à l'élection des conseils généraux et municipaux) et du 15 janvier 1990 (sur le financement des activités politiques).

Le décret d'application de cette loi, prévu par son article 11, est intervenu le 3 février 1993. Il a étendu, avec les adaptations nécessaires, les décrets d'application des lois de 1988 et de 1990 qui sont donc désormais applicables dans les TOM, exception faite de leurs dispositions afférentes aux spécificités de ces territoires.

## **2. Les ordonnances du 12 octobre 1992**

Six ordonnances du 12 octobre 1992, prises en application de la loi d'habilitation du 4 janvier 1992, ont été ratifiées par une loi du 4 janvier 1993. Elles portent extension aux TOM de dispositions relatives :

- au secret des correspondances émises par la voie des télécommunications ;

- à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation ;

- à l'aide juridictionnelle en matière pénale ;

- à certaines dispositions modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relatives aux victimes d'infractions ;

- à la procédure pénale ;

- à l'organisation judiciaire.

La dernière de ces ordonnances a donné lieu à un décret d'application en date du 26 juillet 1993.

En revanche, les décrets d'application prévus par l'ordonnance relative à l'aide juridictionnelle n'ont toujours pas été adoptés.

### **3. La loi du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux DOM, aux TOM et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon**

Ce texte a déjà donné lieu à deux décrets :

- un décret du 4 août 1993 rendant applicables dans les TOM et à Mayotte les dispositions du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et le public ;

- un décret du 9 août 1993 relatif à la recherche et au développement technologique.

D'autres textes d'application de cette loi devraient, selon le ministère des DOM-TOM, être publiés prochainement et notamment :

- un décret relatif au comité chargé de gérer le fonds intercommunal de péréquation pour le fonctionnement des communes de Nouvelle-Calédonie ;

- un décret relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique en Polynésie française.

## **IV. LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES INTÉRÊTS DES TOM DANS LE CADRE INTERNATIONAL**

Compte tenu de leur situation géographique, les T.O.M. constituent un élément essentiel du rayonnement de la France dans le monde.

Votre commission des Lois estime nécessaire de considérer cet état de fait non seulement comme un atout pour la métropole mais aussi comme une source d'obligations. En effet, en raison même de leur situation géographique, les T.O.M. évoluent dans un contexte

international particulier, marqué par des solidarités régionales spécifiques qu'il convient d'encourager (A). Par ailleurs, la distance qui les sépare de la métropole ne saurait les condamner à être les «oubliés de la République» en particulier dans ses relations avec ses partenaires européens (B). Enfin, il importe que leurs intérêts spécifiques puissent être sauvegardés sur le plan normatif (C).

#### **A. LA RECHERCHE D'UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES TOM SUR LE PLAN RÉGIONAL**

La règle de principe en matière de relations extérieures est que l'Etat, par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères, exerce l'intégralité des compétences diplomatiques : ayant le caractère de collectivité de droit interne, les territoires d'outre-mer n'ont pas, dans les rapports internationaux, de personnalité distincte de celle de l'Etat.

Les relations avec les Etats du Pacifique Sud passent donc d'abord par les représentations diplomatiques que la France entretient à Canberra (Australie), Wellington (Nouvelle-Zélande), Suva (Fidji), Port-Moresby (Papouasie-Nouvelle-Guinée) et Port-Vila (Vanuatu).

Toutefois, la volonté de promouvoir une meilleure intégration à leur environnement des territoires français du Pacifique Sud a conduit à les associer étroitement à la politique de coopération régionale. Le ministre des départements et territoires d'outre-mer l'a d'ailleurs rappelé en juin 1993 lors de sa visite dans les trois territoires du Pacifique.

Aussi deux arrangements sont-ils récemment intervenus entre la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, au bénéfice des petits Etats de la région, dans le domaine de l'aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle et de la surveillance des zones économiques. Un arrangement conclu en décembre 1992 précise les modalités d'intervention concertée des moyens de secours et prévoit des rencontres régulières dont la première a eu lieu à Canberra en juillet 1993. Cet arrangement a été mis en oeuvre pour venir en aide à Fidji et au Vanuatu touchés par des cyclones au début de 1993. En ce qui concerne la surveillance des zones économiques, une concertation intervient depuis le printemps 1993 entre les forces aériennes française, australienne et néo-zélandaise. Dans ces deux cas, les moyens français sont ceux disponibles dans les territoires, et les

autorités localement compétentes sont étroitement associées à ces initiatives.

Enfin, il faut rappeler que la France, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Vanuatu sont membres du Forum du Pacifique Sud. Un rapprochement est engagé avec cette organisation régionale qui avait pendant des années manifesté une certaine incompréhension à l'égard de la politique française.

Désormais, les relations de la France avec le Forum démontrent une compréhension de la part de ses partenaires des buts qu'elle poursuit dans la zone et une volonté de coopération accrue en particulier avec les TOM.

A l'occasion de son déplacement dans les territoires français du Pacifique Sud en juin 1993, le ministre des départements et territoires d'outre-mer, en visite à Fidji, a rencontré le secrétaire général du Forum.

Le siège de la commission du Pacifique Sud a été maintenu à Nouméa et sa reconstruction, à laquelle l'Etat, le territoire et les provinces participent, est en cours. L'Australie apporte pour sa part une contribution au financement des travaux à concurrence de 12 %.

On notera par ailleurs que la Nouvelle-Calédonie déploie des efforts importants en matière de coopération régionale. Sur le plan économique, il s'agit de promouvoir le développement des échanges et des investissements. Sur le plan politique, il convient d'informer les gouvernements de la zone des réalités calédoniennes ; un nombre croissant de délégations étrangères sont reçues à cet effet sur le territoire. La Nouvelle-Calédonie a l'avantage d'être relativement proche géographiquement de partenaires importants, tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, Fidji ou la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Depuis 1992, l'arrivée au pouvoir au Vanuatu d'un gouvernement francophone a incité le territoire et les provinces de Nouvelle-Calédonie à multiplier les initiatives en direction de ce pays. Au-delà de l'accord de coopération signé entre la France et le Vanuatu en juillet 1993, un accord spécifique relatif aux relations des collectivités territoriales calédoniennes avec ce pays devrait prochainement intervenir.

Plus éloignée de ces Etats, la Polynésie française développe surtout des liens avec les Iles Cook, dépendances de la Nouvelle-Zélande et avec les organisations régionales du Pacifique Sud.

Malgré cette évolution encourageante, les partenaires de la France restent attentifs à l'évolution politique des territoires

français, et hostiles à l'existence du centre d'expérimentation nucléaire de Mururoa. S'ils ont manifesté une satisfaction certaine de la décision de suspendre les essais, ils continuent néanmoins à en demander l'abandon.

## **B. L'UNION EUROPÉENNE : UNE CHANCE POUR LES TOM**

Conformément aux articles 131 et suivants du Traité de Rome, les TOM figurent dans la catégorie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), à l'instar du Groënland, des Antilles néerlandaises, des colonies britanniques et de la dépendance séparée d'Anguilla.

Les PTOM ne font pas partie du territoire communautaire mais bénéficient d'un régime d'association avec l'Union européenne dont la mise en oeuvre se fait par l'intermédiaire de décisions d'associations successives prises, selon une périodicité jusqu'à présent quinquennale, par le Conseil des ministres de l'Union. La première du genre est intervenue le 25 mars 1957. La plus récente a été adoptée par le Conseil le 25 juillet 1991 pour une durée de 10 ans.

Quoique d'origine commune et présentant de nombreuses analogies avec les conventions de Lomé qui lient à la CEE les anciens territoires des empires coloniaux européens, devenus États indépendants de l'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (ACP), le régime d'association des PTOM à la CEE doit en être distingué, ne serait-ce que du point de vue juridique.

Les collectivités territoriales et les territoires d'outre-mer bénéficient ainsi des avantages suivants :

### **• Sur le plan commercial : des débouchés élargis vers l'Union européenne**

Les PTOM obtiennent en effet un régime préférentiel des échanges comportant :

- *pour l'admission à l'importation dans l'Union européenne* : l'exemption de droits de douane et de taxes d'effet équivalent pour les produits originaires des PTOM (selon les règles d'origine préférentielles figurant à l'annexe II de la décision). L'exemption conditionnelle de droits de douanes et de taxes d'effet équivalent pour certains produits importés dans ces territoires et réexportés en l'état vers l'Union ;

- pour l'importation de produits en provenance de l'Union européenne : les PTOM conservent la possibilité de maintenir ou d'établir les droits de douane ou les restrictions quantitatives qu'ils estiment nécessaires pour leur développement.

**• Sur le plan juridique : la reconnaissance formelle de leurs compétences spécifiques**

Selon les dispositions de l'article 232 de la nouvelle décision, *« les autorités compétentes pour les PTOM peuvent établir des réglementations dérogeant, en faveur de leurs habitants et des activités locales, aux règles normalement applicables aux ressortissants, sociétés et entreprises de tous les Etats-membres, pour autant que de telles dérogations soient limitées à des secteurs sensibles dans l'économie du PTOM concerné et s'inscrivent dans le but de promouvoir ou soutenir l'emploi local.*

*Ces dispositions peuvent être accordées par la Commission sur demande des autorités compétentes pour le PTOM concerné et après concertation dans le cadre de la procédure de partenariat...».*

Cette formulation répond pleinement aux vœux exprimés par les élus des TOM français, notamment dans le message remis à la Commission le 10 avril 1990 sur les orientations souhaitées par les territoires et collectivités territoriales d'outre-mer.

Elle donne en effet à la question du droit d'établissement des personnes et à la liberté de prestation de services dans les PTOM une solution qui correspond aux objectifs de développement économique et social inscrits dans le Traité CEE sans pour autant porter atteinte aux compétences et à l'autonomie de ces territoires, notamment en matière de priorité d'accès à certains emplois et d'examen de projets d'investissement.

**• Sur le plan financier : une revalorisation de l'enveloppe au titre du VIIe Fonds européen de développement**

Les P.T.O.M. français bénéficient de 46,8 % du FED programmable, soit 40,2 millions d'ECU, auxquels s'ajoutent 5,4 millions d'ECU au titre de l'enveloppe consacrée à la coopération régionale. On rappellera à cet égard que les sommes attribuées aux P.T.O.M. français au titre du VIe FED étaient de 26,5 millions d'ECU.

Territoires	Répartition VIe FED	Répartition VIIe FED	% Augmentation
Polynésie française	8,25	13,1	58,8
Nouvelle-Calédonie	7,85	12,5	59,2
Wallis-et-Futuna	3,25	4,6	41,5
St Pierre et Miquelon	2,60	3	15,3
Mayotte	4,25	6,7	57,6
Terres Australes et Antarctiques françaises	0,3	0,3	0
<b>TOTAL</b>	<b>26,50</b>	<b>40,20</b>	<b>52,3</b>

Il convient de souligner que les versements au FED ne constituent qu'une participation aux apports de l'Etat et du territoire considéré, apports auxquels le FED ne se substitue pas.

**C. SUR LE PLAN NORMATIF : LE SOUCI DE VOTRE COMMISSION DES LOIS DE MIEUX ASSURER LA PROTECTION DES INTÉRÊTS SPÉCIFIQUES DES TOM**

L'organisation particulière des TOM, destinée à tenir compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République, ne les empêche nullement de faire partie intégrante de celle-ci. Une des conséquences de cette situation est que, sauf stipulation contraire, toute convention internationale conclue par la France a vocation à s'appliquer dans ces territoires et ce dans les mêmes conditions qu'en métropole. Cette application uniforme peut, dans certaines hypothèses, poser des difficultés eu égard à l'organisation particulière des TOM. C'est pourquoi, deux solutions ont été proposées tendant, dans le cadre des engagements internationaux de la France, à mieux assurer la protection des intérêts propres des TOM dans l'ensemble des intérêts de la République :

- associer ces territoires aux négociations internationales ;
- prévoir une procédure particulière de ratification des conventions internationales applicables dans les TOM, tout au moins lorsqu'elles touchent à leur organisation statutaire.

## 1. L'association des TOM aux négociations internationales

Dans son rapport public de 1990, le Conseil d'Etat a souligné plus particulièrement les problèmes soulevés par les conventions internationales au regard du statut des TOM :

*«les Territoires d'outre-mer font partie de la République française et appartiennent au territoire national. Il s'en suit que les stipulations des conventions internationales signées au nom de la France y sont, en principe, applicables, sans qu'il soit nécessaire que ces conventions le prévoient expressément.*

*Cette règle ne paraît pas avoir été toujours perçue dans toutes ses conséquences notamment à l'occasion de certaines négociations internationales. La lecture des stipulations de certaines conventions donne à penser que leur application dans les territoires d'outre-mer n'a pas été envisagée et qu'à tout le moins, une application littérale serait contraire à la nature des choses, car elle se heurterait à des impossibilités d'ordre pratique ou soulèverait des difficultés matérielles ou juridiques quasi-insurmontables.*

*L'imprécision relative au champ d'application de certaines conventions internationales est à cet égard extrêmement fâcheuse, puisqu'elle crée une incertitude sur le droit positif applicable dans ces territoires.».*

Il paraît en effet inopérant de demander l'avis d'une assemblée sur un traité déjà signé. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat recommande que préalablement à sa signature, toute convention internationale ayant pour effet de modifier les attributions des autorités territoriales par rapport au régime institué par la loi statutaire soit soumise pour avis à l'assemblée du territoire. Cette consultation pourrait, certes, résulter d'une pratique constante. Toutefois, et compte tenu de l'exemple de certains pays européens, il convient de s'interroger sur la possibilité d'aller plus loin en l'institutionnalisant.

### *a) Les solutions envisageables dans la pratique*

Deux solutions paraissent *a priori* envisageables pour remédier aux inconvénients précités : prévoir expressément les territoires concernés par une convention internationale ou consulter

les assemblées territoriales avant même sa signature. Ces deux solutions ne sont d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre.

• Ainsi que l'indique le rapport du Conseil d'Etat précité, *«les conventions internationales les plus récentes se sont efforcées d'apporter des précisions sur les parties du territoire national où elles sont applicables»*. Il peut ainsi être expressément prévu qu'une convention s'appliquera sur le seul territoire métropolitain, ou sur celui-ci et un ou plusieurs TOM, ou même sur l'ensemble du territoire de la République à l'exclusion de telle ou telle partie.

Une solution plus souple a même été retenue dans certaines hypothèses. Elle consiste à préciser dans la convention elle-même *«que les états signataires peuvent, d'une part, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera la convention, et, d'autre part, à tout moment ultérieur, étendre l'application de cette dernière à toute autre partie du territoire national. Dans le cas d'une convention multilatérale, cette déclaration est faite au secrétariat de l'organisme international chargé de centraliser les informations et d'en assurer le contrôle.»*

Cette solution pragmatique permet une extension progressive des conventions internationales. Elle peut néanmoins poser certains problèmes :

- dans le cadre d'une convention multilatérale, elle suppose l'existence d'un organisme chargé de recevoir les déclarations d'extension ;

- elle ne permet, pour chaque territoire, qu'un choix limité à l'extension ou à la non-extension de la convention. Or, l'application à un TOM peut nécessiter des adaptations de la convention afin de tenir compte de ses spécificités. Dans la mesure où ces adaptations s'analysent en une modification du contenu de l'accord, elles nécessitent de nouvelles négociations.

• C'est pourquoi, une solution intervenant en amont de la signature mérite d'être étudiée. Il s'agirait d'associer les autorités locales au processus de négociation lui-même. A cet égard, on rappellera que le Conseil d'Etat a notamment formulé les propositions suivantes :

*«1.- Avant toute négociation et dès l'ouverture des discussions les administrations responsables doivent rechercher et vérifier, grâce à une étude préalable sérieuse si, compte tenu de la*

*matière traitée, la convention internationale envisagée doit ou non s'appliquer dans les territoires d'outre-mer. (...)*

*2. - Si, soit en raison de la matière traitée, soit en raison du statut des territoires la convention internationale a vocation à s'y appliquer, on devra autant que possible les associer à la négociation elle-même et, en tout cas, éviter de procéder à la consultation des assemblées territoriales dans des conditions qui en dénatureraient les résultats ou la rendraient inopérante.»*

Une telle pratique est d'ailleurs observée au Royaume-Uni. Ainsi, et bien que la politique extérieure relève de la compétence de l'Etat, le Gouvernement central consulte-t-il étroitement les autorités locales avant de conclure un traité international revêtant un intérêt particulier pour les îles anglo-normandes.

Le nouvel article 88-4 de la Constitution permet aux commissions de chacune des deux assemblées d'adopter des résolutions sur les projets d'actes communautaires pris dans les matières qui relèvent de la compétence du Parlement. Monsieur le Président Jacques Larché a fait savoir à notre excellent collègue Daniel Millaud que, à cette occasion, il était possible, voire souhaitable, que les élus des territoires d'outre-mer fussent consultés dès lors que l'acte en question concernerait ces territoires. Il convient néanmoins de s'interroger sur la possibilité d'aller plus loin dans cette association des TOM aux négociations internationales en prévoyant, à l'instar de certains pays européens, leur consultation de droit sur l'ensemble des projets d'engagements internationaux qui auraient vocation à s'y appliquer.

#### *b) La consultation institutionnalisée*

Cette pratique a même été institutionnalisée par des pays qui, à l'instar du Danemark et des Pays-Bas, comprennent des territoires ayant le statut de pays et territoires d'outre-mer (P.T.O.M.) :

#### **• L'exemple des Antilles néerlandaises**

Selon la charte du Royaume des Pays-Bas de 1954, les relations extérieures relèvent des affaires communes aux Pays-Bas et aux Antilles néerlandaises. Ces affaires sont donc traitées par les Pays-Bas, en association avec ces territoires, puisque seul le Royaume peut agir comme sujet de droit international. Ainsi, un ministre plénipotentiaire, désigné par le Gouvernement central, siège-t-il au Conseil des Ministres du Royaume et participe-t-il à ses délibérations

et à toute réunion particulière qui traiterait d'affaires communes ayant un effet sur le territoire.

La transposition de ce dispositif à la France poserait cependant une difficulté. Les Antilles néerlandaises et Aruba sont en effet des ensembles du Royaume tripartite des Pays-Bas qui doivent donc être représentés aux réunions du gouvernement central traitant d'affaires communes. Les TOM français font en revanche partie intégrante d'un Etat unitaire dont l'organisation s'accommoderait mal de la représentation au Conseil des ministres de tel ou tel territoire en particulier.

### • L'exemple du Groënland

Le Danemark a, quant à lui, prévu que, en dépit de la compétence exclusive détenue par le pouvoir central en matière de relations extérieures, les autorités autonomes du Groënland devraient être consultées sur les projets de conventions internationales.

Deux procédures de consultation du Groënland par les autorités centrales danoises sont ainsi prévues, l'une concernant les relations internationales en général, l'autre les relations avec la Communauté européenne.

- S'agissant des relations intrnationales en général, l'article 13 de la loi d'autonomie précise que *«les traités qui demandent l'approbation du Folketing (Parlement danois) et qui touchent aux intérêts particuliers du Groënland doivent être présentés à l'administration autonome, pour avis, avant d'être conclus»*.

On observera que cette disposition ne concerne que les seules conventions soumises à l'approbation du Folketing. L'administration autonome n'en est pas pour autant dépourvue de toute possibilité d'intervention sur les accords en forme simplifiée, dont la ratification n'est pas soumise à une autorisation parlementaire. En effet, en vertu de l'article 12, alinéa 3, de la loi d'autonomie, *«les lois et dispositions administratives qui, en général, sont d'une importance particulière pour le Groënland doivent être présentées à l'administration autonome, pour avis, avant d'entrer en vigueur au Groenland»*. Toutefois, la rédaction de cet article n'impose pas, à la différence de celle de l'article 13, la consultation du territoire avant l'adoption de l'acte concerné mais seulement avant son entrée en vigueur au Groënland.

- Les relations du Groënland avec le droit communautaire sont, quant à elles, régies par l'article 15 de la loi d'autonomie, selon lequel :

*«Le Gouvernement doit, après consultation de l'exécutif local, fixer les modalités pour la sauvegarde des intérêts particuliers du Groënland au sein des communautés européennes.»*

*L'administration autonome doit être informée des propositions de décision du Conseil des Communautés européennes qui touchent particulièrement aux intérêts du Groënland.»*

Ces exemples pourraient constituer un point de départ pour l'adoption d'un dispositif tendant à prévoir, avant même leur signature ou leur adoption, l'intervention des autorités des T.O.M. sur les projets de traités ou d'actes communautaires qui intéressent leur statut.

Tel était d'ailleurs l'objectif de l'amendement déposé par nos collègues Daniel MILLAUD et Bernard LAURENT lors de la discussion au Sénat, le 16 novembre dernier, du projet de loi constitutionnelle relatif aux accords internationaux en matière de droit d'asile. Cet amendement tendait à insérer, après l'article 53 de la Constitution, un article ainsi rédigé :

*«Les projets de traités ou accords définis à l'article 53 qui ont vocation à s'appliquer dans les territoires d'outre-mer doivent être soumis au préalable à l'avis des assemblées territoriales intéressées.»*

*«Lorsque ces traités ou accords traitent de matières qui ressortissent à la compétence de ces territoires, leur ratification ou approbation ne peut intervenir qu'en vertu d'une loi organique.»*

Le premier alinéa de cet amendement, dont le champ d'application est limité par la référence à l'article 53, n'est pas sans rappeler le texte de l'article 13 de la loi d'autonomie du Groënland. Il s'en distingue cependant en ce qu'il ne se cantonne pas aux traités touchant « aux intérêts particuliers » des TOM mais à tous les accords internationaux dont la ratification doit être autorisée par la loi.

Sur le plan des principes, la compétence exclusive de la République pour conclure des conventions internationales ne l'empêche nullement d'associer les TOM aux négociations. Le législateur a d'ailleurs d'ores et déjà prévu une telle association dans des domaines limités. Ainsi, les deuxième et troisième alinéas de l'article 38 de la loi statutaire relative à la Polynésie disposent-ils :

*«Le président du gouvernement du territoire ou son représentant est associé et participe aux négociations d'accords avec un ou plusieurs Etats ou territoires de la région du Pacifique intervenant dans les domaines de compétence du territoire.»*

*«En matière de relations aériennes et maritimes internationales, le président du gouvernement du territoire ou son représentant est associé et participe à la négociation des accords intéressant la desserte de la Polynésie française.»*

Votre commission des Lois s'est interrogée sur la possibilité d'élargir cette association aux négociations à l'ensemble des accords internationaux touchant aux intérêts particuliers des TOM et de la traduire par une consultation préalable des assemblées territoriales intéressées. Elle observe qu'une telle solution pourrait poser certaines difficultés tenant d'une part, à la compétence exclusive du Président de la République pour négocier les traités et, d'autre part, au fait que les assemblées territoriales ne siègent pas de manière permanente.

Néanmoins, s'agissant de la première objection, votre commission des Lois note que la solution proposée ne priverait aucunement le chef de l'Etat de sa compétence en matière de négociation des traités, dans la mesure où elle s'analyse non pas en un transfert de compétence mais en une association d'une ou plusieurs institutions au processus de négociation.

S'agissant de la seconde objection, elle met en avant un problème pratique et non de principe. Or, une telle difficulté s'est déjà posée au pouvoir constituant à l'occasion de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992. Ainsi, le nouvel article 88-4 de la Constitution dispose-t-il :

*«Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil des Communautés, les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.»*

*«Pendant les sessions ou en dehors d'elles, des résolutions peuvent être votées dans le cadre du présent article, selon des modalités déterminées par le Règlement de chaque assemblée.»*

La difficulté tenant à la durée des sessions parlementaires a été levée par la possibilité pour les commissions d'adopter elles-mêmes de telles résolutions.

L'adoption d'un dispositif analogue pourrait être mise à l'étude afin de permettre aux assemblées territoriales, ou aux commissions permanentes, d'émettre des avis sur les projets d'engagements internationaux touchant aux intérêts des TOM. Il conviendrait néanmoins de prendre en compte l'obligation de discrétion afférente à certains accords.

Comme au Groënland, une telle consultation serait de droit.

## **2. Le recours à une loi organique pour autoriser la ratification des conventions internationales touchant au statut des TOM**

Depuis la loi constitutionnelle du 25 juin 1992, «*les statuts des TOM sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée*» (article 74, alinéa 2 de la Constitution).

Cette nouvelle disposition n'a pas donné lieu, jusqu'à ce jour, à application, aucune modification du statut d'un territoire d'outre-mer n'étant intervenue directement depuis cette date.

En revanche, le problème s'est posé de savoir si une modification indirecte d'un tel statut, résultant de la ratification d'une convention internationale, ne devait pas donner lieu à application du nouvel article 74. Ainsi, soixante-et-un sénateurs ont-ils saisi le Conseil constitutionnel de deux lois autorisant la ratification de conventions internationales. Estimant que ces textes empiétaient sur les compétences propres du territoire de la Polynésie française conférées par la loi statutaire de 1984, ils considéraient que cette ratification ne pouvait être autorisée que par des lois organiques.

Dans deux décisions en date du 30 juin 1993, le Conseil constitutionnel a précisé que la révision constitutionnelle de 1992 n'avait apporté aucune modification à l'article 53 relatif aux engagements internationaux de l'Etat. Or, cette dernière disposition subordonne la ratification ou l'approbation de certains d'entre eux, quel que soit leur champ d'application, à l'intervention d'une loi ordinaire.

Ainsi, le nouvel article 74 de la Constitution n'a pas pour effet de subordonner à une loi organique la ratification des conventions internationales qui contiendraient des dispositions relatives aux statuts des T.O.M.

L'amendement précité de nos collègues Daniel Millaud et Bernard Laurent avait pour objet de prévoir l'intervention d'une telle loi lorsque l'accord traite «*de matières qui ressortissent de la compétence*» des TOM. Cet amendement, qui concernait un texte

ponctuel relatif au droit d'asile, n'a pas été adopté par le Sénat. Il n'est cependant pas à exclure qu'il fasse l'objet d'une nouvelle discussion à l'occasion d'une révision constitutionnelle d'une portée plus générale.

\*

\* \*

**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 d'outre-mer.**