

N° 82

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Par M. Jean-Marie GIRAULT,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 et 77 (annexe n°29) (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE



	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA RESTRUCTURATION DU BUDGET DE L'OUTRE-MER, RÉVÉLATRICE DU NOUVEAU RÔLE D'IMPULSION DE CE MINISTÈRE	6
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER (TOM)	6
1. L'évolution quantitative	6
2. Une nouvelle présentation des crédits	7
B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR TERRITOIRE	8
II. LA SITUATION DES DIFFÉRENTS TERRITOIRES	9
A. LA NOUVELLE CALÉDONIE	9
1. La réaffirmation du consensus politique	9
2. Une amélioration de la situation économique et sociale	12
B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	14
1. Les engagements contractuels de l'État	14
2. Les tensions résultant de la reprise des essais nucléaires et des difficultés de financement du régime de protection sociale	15
<i>a) La reprise des essais nucléaires</i>	15
<i>b) Le financement du régime de protection sociale</i>	16
3. La situation politique : une tendance à la bipolarisation	17
C. WALLIS-ET-FUTUNA	18
D. LES TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES (T.A.A.F.)	19

III. LA PRÉSERVATION DES INTÉRÊTS PROPRES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER SUR LE PLAN NORMATIF	21
A. L'APPLICATION DES LOIS RELATIVES AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER	21
B. LES RÉFORMES ENVISAGÉES	24
1. La réforme du statut de la Polynésie française.....	24
2. Les lois d'adaptation à venir et la codification du droit applicable dans les territoires d'outre-mer.....	24
<i>a) Les projets de lois présentés au Parlement</i>	24
<i>b) Les progrès de la codification</i>	26
3. La préservation des intérêts spécifiques des territoires d'outre-mer dans leurs liens avec l'Union européenne.....	27

Mesdames, Messieurs,

Chaque année, l'examen du budget du ministère de l'outre-mer est l'occasion, pour votre commission des Lois, d'exprimer l'importance particulière qu'elle attache à la protection des intérêts spécifiques des territoires d'outre-mer au sein de la République.

La préparation du scrutin d'autodétermination prévu en 1998 en Nouvelle-Calédonie, le projet de réforme du statut de la Polynésie française qui doit venir en discussion au Parlement en début d'année prochaine, la nécessaire révision du régime d'association des Pays et Territoires d'outre-mer (PTOM) à l'Union européenne, sont autant de perspectives qui retiennent sa vigilante attention.

Au-delà des questions purement financières, la vocation de votre commission des Lois la conduit à étendre le champ de son contrôle aux autres aspects de la situation de ces territoires.

Aussi se propose-t-elle de vous présenter non seulement les grandes lignes de l'effort financier de l'État en faveur des TOM (I), mais également une description de la situation économique, sociale, politique et institutionnelle de chaque territoire (II) ainsi que les réformes normatives récentes ou envisagées contribuant à la préservation de leurs intérêts propres conformément aux dispositions de l'article 74 de la Constitution (III).

I. LA RESTRUCTURATION DU BUDGET DE L'OUTRE-MER, RÉVÉLATRICE DU NOUVEAU RÔLE D'IMPULSION DE CE MINISTÈRE

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER (TOM)

1. L'évolution quantitative

Les crédits dont bénéficieront les territoires d'outre-mer en 1996 au sein du budget de l'État s'élèvent à 10,469 milliards de francs, contre 10,292 milliards de francs dans le budget initial pour 1995, soit une légère progression de 1,72 %, quasiment équivalente à la norme de cadrage applicable à la progression des dépenses des ministères, fixée à 1,7 %.

Ce taux de progression avait été beaucoup plus favorable aux TOM en 1994 par rapport à l'année précédente puisqu'il était supérieur à 6 %. L'effort consenti par l'État en faveur des territoires d'outre-mer apparaît donc beaucoup moins important aujourd'hui mais s'inscrit dans un contexte de rigueur budgétaire accrue, imposée par l'exigence de réduction des déficits publics.

La part des crédits consacrés aux TOM dans le budget du ministère de l'outre-mer s'élève à 1,07 milliards de francs, ce qui représente 10,22 % de l'effort global consenti par le budget de l'État en faveur de ces territoires. Cette part réservée aux TOM dans le budget du ministère de l'outre-mer est apparemment en forte augmentation par rapport à 1995 : plus de 11 %.

En réalité, cette évolution s'explique par le rattachement au budget de l'outre-mer de crédits précédemment inscrits aux budgets d'autres ministères. Font ainsi l'objet d'un transfert : 40 millions de francs relatifs aux chantiers de développement local, 55 millions de francs destinés au service militaire adapté en Polynésie française et 31,5 millions de francs correspondant aux frais de personnel et de fonctionnement afférents à 160 emplois de fonctionnaires du corps de l'État pour l'administration de la Polynésie française. Ces crédits proviennent respectivement des budgets du ministère du Travail, du ministère de la Défense et du ministère de l'Intérieur.

En sens inverse, il convient de mentionner que les crédits afférents à la recherche dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) sont dorénavant rattachés au budget du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

2. Une nouvelle présentation des crédits

Selon les propos du ministre de l'outre-mer, « *la volonté du Gouvernement de mieux prendre en compte la spécificité de l'outre-mer* » explique la modification de la structure budgétaire de ce ministère.

Alors que les crédits étaient précédemment affectés à cinq actions (services déconcentrés, collectivités locales, action sociale et culturelle, action économique et recherche), ils sont, dans le projet de budget pour 1996, répartis entre trois agrégats (administration générale, collectivités locales, développement social et économique).

Les crédits regroupés sous la rubrique « **Administration générale** » s'élèvent à 293,6 millions de francs en ce qui concerne les TOM. Ils progressent de 3,46 %, à structure constante, par rapport au budget pour 1995, et de 27,29 % si l'on inclut les crédits transférés afférents au service militaire adapté en Polynésie française et aux emplois de fonctionnaires du corps de l'État pour l'administration de ce même territoire.

Hormis ces deux catégories de crédits, cet agrégat regroupe les dépenses concernant le personnel local, les moyens de fonctionnement des services, l'équipement administratif, informatique et télématique, les frais de justice et les secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques.

Il convient de noter que l'essentiel de l'accroissement de ces crédits est absorbé par des dépenses de personnel.

Les crédits consacrés aux **collectivités locales** s'élèvent pour 1996 à 124,8 millions de francs, soit une augmentation de plus de 14 % par rapport à 1995. Cette évolution résulte d'une progression de près de 50 % du montant de la subvention de compensation versée par l'État au territoire de la Polynésie française. En vertu de l'article 12 de la loi n° 94-99 du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française, l'État contribue en effet aux ressources des communes, à partir de 1996, à concurrence de deux-quinzièmes, et non plus d'un dixième, de la quote-part versée au fonds intercommunal de péréquation (FIP).

La subvention consacrée aux TAAF, qui figure sous ce deuxième agrégat, est accrue d'un million de francs en 1996.

Enfin, s'agissant des crédits alloués à la section territoriale du Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES), les autorisations de programme subissent une forte diminution tandis qu'en sens inverse, afin de solder les retards de paiements, les crédits de paiement connaissent une progression de l'ordre de 70 %.

Les crédits relatifs au **développement social et économique**, qui constituent le troisième agrégat, représentent 60,8 % de l'ensemble des crédits consacrés aux TOM, contre 27,6 % pour l'administration générale et 11,6 % pour les subventions allouées aux collectivités locales. Leur montant dans le projet de budget pour 1996 atteint 652,038 millions de francs, en augmentation de près de 5 % par rapport à 1995. Toutefois, le transfert des crédits consacrés aux chantiers de développement masque en réalité une diminution de 1,5 % à structure constante, qui affecte la dotation relative à l'action sociale et culturelle ainsi que la section générale du FIDES.

Les subventions aux établissements publics d'État en Nouvelle-Calédonie et les crédits destinés aux actions de développement de ce territoire alimentant le Fonds d'équipement et de promotion de la Nouvelle-Calédonie (FEPNC, créé au sein du FIDES) progressent légèrement.

B. LA REPARTITION DES CREDITS PAR TERRITOIRE

Plus de la moitié des crédits du budget de l'outre-mer consacrés aux TOM continue de bénéficier à la Nouvelle-Calédonie tandis que la plus forte augmentation concerne la Polynésie française (+ 32,7 %) et résulte des transferts de lignes de crédits en provenance d'autres ministères. En sens inverse, la forte diminution qui affecte des crédits consacrés aux TAAF s'explique par le rapatriement des crédits de recherche dans le budget du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

AFFECTATION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

(Dépenses civiles, en milliers de francs)

TERRITOIRE	1995	1996
Nouvelle Calédonie	514.029	519.559
Polynésie française	213.106	282.809
Wallis-et-Futuna	67.791	67.530
TAAF	156.213	71.039
TOTAL	1.000.183	980.937

Comme en 1995, l'effort budgétaire consacré aux TOM par l'ensemble des ministères profite en premier lieu à la Polynésie française.

**VENTILATION PAR TERRITOIRE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE
CONSCRÉ AUX TOM PAR L'ENSEMBLE DES MINISTÈRES**

(en milliers de francs)

TERRITOIRE	1995	1996
Nouvelle Calédonie	4.458.320	4.545.159
Polynésie française	5.043.672	5.200.559
Wallis-et-Futuna	351.422	274.395
TAAF	164.283	167.124
TOTAL	10.017.697	10.187.237

II. LA SITUATION DES DIFFÉRENTS TERRITOIRES

A. LA NOUVELLE CALEDONIE

1. La réaffirmation du consensus politique

Depuis la mise en place des nouvelles institutions en 1988, plusieurs comités de suivi se sont tenus à Paris. Le 5ème comité de suivi, réuni du 6 au 9 décembre 1993, a été l'occasion pour le Premier ministre de réaffirmer la volonté du Gouvernement de remplir sa mission d'arbitrage, de maintenir la paix civile, de promouvoir le dialogue et de poursuivre le rééquilibrage entre les provinces dans le respect des accords de Matignon. Lors de ce comité, fut décidée l'organisation de réunions périodiques et décentralisées pour une concertation plus régulière et une meilleure mise en oeuvre des décisions du comité de suivi annuel.

Deux comités de suivi intermédiaires se sont ainsi réunis en février et septembre 1994, respectivement à Koné, chef-lieu de la province nord, et à Nouméa, chef-lieu du territoire et de la province sud. Dans le domaine institutionnel, plus de cinq années d'application de la loi du 9 novembre 1988

portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 ayant révélé certaines difficultés en matière de répartition des compétences entre l'Etat, le territoire, les provinces et les communes, un ensemble d'ajustements techniques tendant à conforter les compétences des provinces ont été définis par les partenaires et repris dans la loi organique n° 95-173 du 20 février 1995.

Le 6ème comité de suivi annuel, qui devait se tenir à Nouméa au début du mois de février 1995, a été transformé en réunion informelle à la suite de la décision du FLNKS de ne pas participer à un comité de suivi formel en raison d'un désaccord relatif à la création d'un nouveau casino dans l'enceinte de l'hôtel Méridien de Nouméa.

Les partenaires ont cependant tous réaffirmé leur volonté de ne pas rompre le dialogue et de conduire à son terme le processus des accords de Matignon.

Ce consensus, ébranlé par les évolutions politiques intervenues à l'occasion des différentes échéances électorales qui ont jalonné l'année 1995, a été depuis lors rescellé.

Les élections municipales des 11 et 18 juin 1995 ont été marquées par une progression des indépendantistes. Le nombre de mairies détenues par les deux grandes familles politiques reste stable néanmoins (23 indépendantistes sur un total de 33).

Le décret n° 95-454 du 25 avril 1995, en créant une nouvelle commune dans la province nord, dénommée Kouaoua, par division de la commune de Canala, a porté le nombre des communes du territoire à trente-trois.

Les élections provinciales du 9 juillet 1995, sans modifier l'équilibre global au sein du congrès et de chaque assemblée provinciale, ont traduit une perte d'influence des deux principaux acteurs des accords de Matignon. Le RPCR, avec 22 sièges sur 54 contre 27 auparavant, n'a plus la majorité absolue au congrès du territoire ; le FLNKS obtient 12 sièges contre 19 précédemment.

Le recul du RPCR résulte de l'apparition d'une formation dissidente, le NCPT (Nouvelle-Calédonie pour tous) créée par M. Didier Leroux, qui obtient 7 sièges dans la province sud. Dans la province nord, la composante radicale du FLNKS, le Palika (Parti de libération kanak), dont la liste était conduite par M. Paul Néaoutyine, président du FLNKS, emporte 5 sièges alors que l'UC (Union calédonienne), composante modérée du FLNKS conduite par M. Léopold Jorédié, en obtient 6.

Alors que les présidents sortants des assemblées provinciales sud et nord, respectivement M. Jacques Lafleur (RPCR) et M. Léopold Jorédié (FLNKS-UC) ont été réélus, M. Richard Kaloï (FLNKS-UC) a perdu la présidence de l'assemblée de la province des îles Loyautés au profit de M. Nidoish Naisseline (LKS), grand chef coutumier et signataire des accords de Matignon.

Au congrès, le RPCR, qui reste le principal parti du territoire, a conservé la présidence avec l'élection de M. Pierre Frogier, successeur de M. Simon Loueckhote, Sénateur, qui ne se représentait pas. Cependant, la coalition qui s'est constituée à l'occasion de l'élection du bureau du congrès a marqué une montée en puissance du front indépendantiste.

Les divisions politiques résultant de ces élections ont perturbé pendant quelques semaines le bon fonctionnement du congrès en retardant la désignation des présidents de commission et du représentant au comité consultatif.

Cependant, le déplacement du ministre de l'outre-mer en Nouvelle-Calédonie au mois de septembre 1995, suivi d'une rencontre à la mi-octobre entre le Premier ministre et les représentants des deux principales formations politiques du territoire, le RPCR et le FLNKS, ont permis de renouer le dialogue entre les partenaires des accords de Matignon en vue de la préparation du scrutin d'autodétermination prévu pour 1998 par la loi référendaire du 9 novembre 1988.

Les délégations représentant ces deux formations se sont déclarées favorables à une solution consensuelle permettant d'éviter un « *référendum couperet* » et ont proposé, selon les termes d'un communiqué commun, d'« *élargir les discussions du comité de suivi aux groupes politiques constitués au congrès du territoire* ». Lors de son audition par votre commission des Lois, le 16 novembre dernier, M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'outre-mer, a précisé que ce comité de suivi élargi pourrait être réuni dès la fin du mois de janvier 1996.

Une divergence de fond subsiste néanmoins s'agissant de l'avenir du territoire : alors que M. Jacques Lafleur, président du RPCR, plaide pour un « *pacte trentenaire* » impliquant le maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française, le FLNKS, présidé par M. Paul Néaoutyine, considère que l'objet de la négociation doit être « *la souveraineté et l'indépendance* ». Selon les indications données par le ministre, une première réunion entre ces deux formations pourrait avoir lieu début janvier 1996 sous sa présidence, afin de rechercher les points de convergence. Les résultats des discussions devraient être soumis à des états généraux organisés sur le territoire afin d'associer l'ensemble des composantes de la société

calédonienne. Le ministre a présenté la recherche d'une solution consensuelle et la poursuite des actions de rééquilibrage du territoire comme la priorité de l'action gouvernementale pour 1996 en Nouvelle-Calédonie.

2. Une amélioration de la situation économique et sociale

Après une période de croissance ralentie depuis 1990, la situation économique de la Nouvelle-Calédonie s'est caractérisée, en 1994, par un regain d'activité dans les secteurs du bâtiment et du commerce, favorisé par les transferts publics, et par un redressement des cours du nickel lié à l'amélioration de la conjoncture internationale.

S'agissant du secteur du bâtiment, le nombre de permis délivrés pour la construction de logements a continué de croître en 1994 (+ 22 %), en particulier dans la province sud (à Nouméa : + 56 %).

L'extension des capacités hôtelières et l'ouverture de la desserte aérienne du Territoire à la concurrence (compagnies AOM et Corsair) ont favorisé la fréquentation touristique en nette augmentation (+ 2,6 % en 1993 ; + 6,4 % en 1994).

Dans son rapport annuel, l'Institut d'émission d'outre-mer souligne que cette croissance réelle de l'activité économique s'est effectuée sans surchauffe ni déséquilibres financiers, avec une inflation maîtrisée de 2 %. Il indique par ailleurs que, pour la première fois depuis 20 ans, le nombre des demandeurs d'emplois inscrits à l'Agence pour l'emploi au 31 décembre est inférieur à celui de l'année précédente, malgré une augmentation continue des demandeurs d'emplois en moyenne annuelle.

Ce redressement semble en partie imputable à la politique contractuelle d'aide menée par l'Etat en application de la loi référendaire du 9 novembre 1988. Dans la continuité des contrats de développement conclus entre l'Etat et les provinces pour la période 1990-1992, **trois nouveaux contrats** de ce type ont été **signés le 4 février 1993** pour la période 1993-1997.

Dans le cadre de ces contrats, l'Etat apportera plus d'1,65 milliards de francs à la Nouvelle-Calédonie, dont près d'1,07 seront supportés par le budget du ministère de l'outre-mer.

Ce programme contractuel d'aide a connu un démarrage assez lent en 1993 avec un engagement de 126 millions de francs en raison de la poursuite de l'exécution des contrats relatifs à la période 1990-1992 (taux d'exécution

de 95 % au 31 décembre 1994). Sa mise en oeuvre s'est cependant accélérée en 1994 avec un engagement financier de 215 millions de francs.

Pour la **province nord**, le contrat portant sur la période 1993-1997 fixe deux objectifs : poursuivre le rééquilibrage de l'aménagement de l'espace provincial et accélérer l'amélioration des conditions de vie des populations. 25 % des crédits prévus sont ainsi consacrés aux infrastructures de communication. Au titre de ce contrat, d'un montant de 1,167 milliard de francs sur cinq ans dont plus de la moitié, soit 671 millions de francs, à la charge de l'Etat, 77,1 millions de francs ont été engagés en 1993 et 1994, soit seulement 11,5 % du total.

Le nouveau contrat de développement conclu par la **province sud** définit deux domaines prioritaires : l'aménagement du territoire et l'amélioration des conditions de vie des habitants de l'agglomération de Nouméa. Ainsi, près de la moitié des crédits prévus concernent l'habitat (47 %) et près du quart (23 %) les actions sanitaires et sociales. 82,9 millions de francs ont été engagés en 1993 et 1994, soit 19,7 % du montant total de ce contrat qui s'élève à 902 millions de francs, dont plus de 420 sont à la charge de l'Etat.

En ce qui concerne la **province des Iles**, le contrat de développement propose la création d'activités économiques, la poursuite de l'effort de formation et l'amélioration de la qualité de vie des populations. Ces objectifs se déclinent en 24 actions parmi lesquelles priorité est donnée aux bourses et allocations scolaires (18 % des crédits), à l'habitat (15 %) et à l'adduction en eau potable (14 %). Sur un montant total de 488 millions de francs dont 314 apportés par l'Etat, 109 millions de francs ont été engagés en 1993 et 1994, soit plus du tiers (34,7 %). Ce taux d'engagement est nettement supérieur à celui atteint dans les deux autres provinces.

Hormis le renouvellement des contrats de développement entre l'Etat et les provinces, une deuxième **convention entre l'Etat et le territoire** a été signée le **8 juin 1993** pour la période de 1993-1997. En augmentation de 50 % par rapport aux engagements de la période 1990-1992, le montant de la convention s'élève à près de 410 millions de francs, dont 224 millions apportés par l'Etat et plus de 185 millions par le territoire. Cette progression des crédits prévus doit permettre d'amplifier les efforts initiés par la première convention (programmes d'électrification et de téléphonie rurale, formation professionnelle) et d'entreprendre de nouvelles actions (rénovation d'un centre hospitalier territorial et construction d'un centre de formation professionnelle, à Nouméa).

Au titre de cette convention, 69,41 millions de francs, soit 31 % du montant total, ont été engagés par l'Etat en 1993 et 1994.

En dépit de l'amélioration de la situation économique et sociale en 1994 et des efforts déployés par les autorités locales et par l'Etat, le rééquilibrage entre les trois provinces reste encore insuffisant. Aussi, afin d'accélérer la mise en oeuvre du développement économique et social en Nouvelle-Calédonie, le Haut-Commissaire a-t-il reçu mission d'instituer une commission de rééquilibrage et du développement chargée d'identifier les dossiers prioritaires pour le progrès économique du territoire et sa cohésion. Lors de son audition par votre commission des Lois, M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'outre-mer, a indiqué que cette commission serait installée très prochainement afin de présenter au début du mois de janvier 1996 un rapport d'étape, puis un rapport général soumis fin janvier au comité de suivi élargi.

B. LA POLYNESIE FRANÇAISE

1. Les engagements contractuels de l'État

A la suite du pacte de progrès, conclu le 23 janvier 1993 après la suspension des essais nucléaires en avril 1992, la loi du 5 février 1994 pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française a défini, pour une durée de dix ans, les conditions dans lesquelles l'Etat aiderait la Polynésie à réaliser une mutation profonde de son économie afin de parvenir à un développement mieux équilibré et à une moindre dépendance des transferts publics.

L'éducation, la protection sociale et la contribution au dispositif de solidarité mis en place par le territoire, la santé, la participation au financement des communes constituent, avec le contrat de développement conclu avec le territoire et le contrat de ville pour l'agglomération de Papeete, les principaux engagements financiers de l'Etat.

Prévu par l'article 8 de la loi du 5 février 1994, le **contrat de développement** signé le **2 mai 1994** couvre une période de cinq ans (1994-1998). Son montant s'élève à 2,902 milliards de francs financés, chacun pour moitié, par l'Etat et le territoire. Il concerne trois programmes d'intervention relatifs au développement économique (agriculture, tourisme, formation professionnelle), à l'équipement du territoire (aménagement routiers, équipements portuaires et aéroportuaires, infrastructures d'assainissement, constructions scolaires) et à la cohésion sociale (logement social).

L'engagement de l'État devant faire l'objet, chaque année, d'un rapport d'exécution élaboré par un comité mixte paritaire, la première réunion de ce comité chargé de suivre l'application de la loi d'orientation s'est réunie le 1er février 1995 à Papeete, sous la présidence du ministre de l'outre-mer.

La délégation du territoire a exprimé sa satisfaction pour les crédits (150 millions de francs) attribués au titre du plan de relance mais a regretté la faiblesse des crédits de paiement prévus. Le ministre de l'outre-mer a souligné que 93 % des crédits de l'Etat inscrits finançaient des actions relevant de la compétence du territoire et étaient donc mobilisés à son initiative.

Après les difficultés de démarrage en 1994 dans la mise en oeuvre du contrat de développement, une réunion entre l'Etat et le territoire, le 26 juin 1995, a permis de constater une amélioration du taux global d'engagement : 19 % après une année complète d'exécution.

Egalement prévu par la loi du 5 février 1994, un **contrat de ville** concernant six communes de la zone urbaine de Papeete a été signé le **30 août 1994**. Conclu pour une durée de cinq ans, ce contrat prévoit une participation totale de l'Etat de 100 millions de francs, une contribution de 23,4 millions de francs pour les six communes et de 0,825 millions de francs pour le territoire.

Lors de son déplacement en Polynésie française du 26 au 29 août 1995, le ministre de l'outre-mer a par ailleurs rappelé que 119 millions de francs de crédits de paiement avaient été inscrits dans la loi de finances rectificative au titre de la réalisation du Pacte de progrès en 1995.

En matière de logement social, il a insisté sur l'apport de l'Etat avec l'annonce d'une dotation complémentaire de 110 millions de francs dans le cadre du collectif budgétaire de juillet 1995 et d'un crédit de 30 millions de francs pour le financement d'actions en matière d'emploi.

2. Les tensions résultant de la reprise des essais nucléaires et des difficultés de financement du régime de protection sociale

a) La reprise des essais nucléaires

L'annonce faite par le Président de la République, le 13 juin 1995, de la reprise des essais nucléaires pour une ultime série devant s'achever au plus tard le 31 mai 1996 a suscité de graves troubles en Polynésie française.

Après les manifestations des 29 juillet, 29 août et 2 septembre 1995, la tension s'est accrue, en particulier à Faa et Papeete à la suite du premier essai intervenu le 5 septembre 1995. Dans la nuit du 6 au 7 septembre, d'importants dégâts ont été occasionnés sur la plateforme aéroportuaire de la commune de Faa et à Papeete, des commerces et des habitations ont été incendiés.

La violence de ces manifestations a révélé le malaise affectant une partie de la population polynésienne, en dépit des transferts financiers de l'État qui ont représenté, en 1994, 67 % des ressources extérieures perçues par la Polynésie.

Le Président de la République s'est alors engagé à maintenir jusqu'en 2006 le niveau des flux financiers liés aux activités du centre d'expérimentations du Pacifique (CEP). Le ministre de l'outre-mer a cependant précisé qu'il ne s'agissait pas là d'un « chèque en blanc » accordé à la Polynésie et que l'enjeu était de préparer une diversification de l'économie de ce territoire, essentielle pour la jeunesse polynésienne, 65 % de la population étant actuellement âgée de moins de 25 ans. A cet effet, un groupe de travail mixte, installé par le ministre de la défense en concertation avec le ministre de l'outre-mer et associant les autorités du territoire, a été mis en place ; ses travaux devraient aboutir à la signature d'une convention avant la fin de l'année 1995. Lors de son audition du 16 novembre 1995, M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'outre-mer, a informé votre commission des Lois qu'une réunion de ce groupe de travail se déroulait le jour même au ministère de la défense afin de procéder à une évaluation et qu'un comité de suivi serait ensuite chargé de déterminer la programmation de l'utilisation des crédits correspondants, d'ores et déjà estimés à 2,2 milliards de francs.

b) Le financement du régime de protection sociale

En application du Pacte de progrès et de l'article 10 de la loi d'orientation du 5 février 1994, le territoire a entrepris une profonde réforme du dispositif de protection sociale.

Le financement de ce régime est assuré par des concours publics et par la contribution de solidarité territoriale (CST) dont l'institution s'est heurtée à des difficultés au cours des années 1994 et 1995.

Le tribunal administratif de Papeete a en effet annulé, le 29 juillet 1994, la délibération de l'assemblée territoriale adoptée en juin 1993 instituant la CST, au motif que, en prévoyant des modalités de calcul de l'imposition différentes pour les salariés et pour les non-salariés, cette décision méconnaissait le « principe de l'égalité répartition, selon leurs facultés contributives, des charges publiques entre les citoyens ».

En appel, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 30 juin 1995, a confirmé le jugement du tribunal administratif .

Face aux graves tensions sociales et au mouvement de grève générale déclenchés par l'annulation prononcée par le tribunal administratif de Papeete, le Gouvernement du territoire a recherché une solution consensuelle pour recréer la CST. Le 7 septembre 1994, l'assemblée territoriale réunie en session extraordinaire par son premier vice-président, approuvait l'institution d'une nouvelle contribution. Mais le tribunal administratif devait annuler cette délibération au motif qu'elle avait été prise hors de la période de session. A la suite de ces péripéties, et sans que le gouvernement du territoire n'entame cette fois de procédure d'appel, une nouvelle CST, dite CST 3 a été instaurée par délibération du 8 décembre 1994.

L'arrêt du Conseil d'Etat implique la restitution des sommes perçues au titre des décisions annulées et constitue une charge pour le territoire. Aussi, l'Etat s'est-il engagé à assurer la compensation de ce remboursement. M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'outre-mer, a indiqué à votre commission des Lois que cette demande de remboursement était évaluée à environ 60 millions de francs et qu'une somme de 73 millions de francs serait inscrite au collectif budgétaire de fin d'année en vue du reversement bénéficiant au territoire.

3. La situation politique : une tendance à la bipolarisation

En 1994, la situation politique a été marquée par la rupture de l'accord de majorité qui liait le Here Ai'a de M. Juventin au Tahoeraa de M. Flosse, Président du gouvernement du territoire.

M. Juventin, Président de l'assemblée territoriale depuis le mois d'avril 1993, s'étant opposé à M. Ebb, exclus du Here Ai'a dont il était vice-président, ce dernier, après avoir formé un nouveau groupe à l'assemblée territoriale avec le soutien du Tahoeraa, a succédé à M. Juventin à la présidence de cette assemblée le 6 avril 1995.

Depuis cette date, la majorité territoriale s'est élargie et comprend désormais les six membres du Ai'a Api de M. Emile Vernaudon.

Ainsi, l'assemblée territoriale est composée de 29 membres appartenant à la majorité et de 12 membres appartenant à l'opposition, dont 5 indépendantistes dans le groupe des non-inscrits et 7 membres inscrits au groupe Te Fetia Api, présidé par M. Boris Léontieff.

A la suite des élections présidentielles et municipales et à la veille de la reprise des essais nucléaires, la vie politique s'est orientée vers une bipolarisation entre la majorité de M. Gaston Flosse et les indépendantistes de M. Oscar Temaru.

Les élections municipales du mois de juin 1995 ont confirmé la prééminence du Tahoeraa qui contrôle désormais 33 communes sur 48, dont celle de Papeete, soit 8 de plus qu'en 1989. S'appuyant sur la campagne médiatique relative à la reprise des essais nucléaires, le Tavini de M. Oscar Temaru a obtenu près de 15 % des voix. On observe en revanche un affaiblissement de l'opposition non indépendantiste.

C. WALLIS-ET-FUTUNA

En l'absence de projets publics d'envergure susceptibles de relayer les chantiers achevés tels que la construction du lycée de Wallis, l'activité économique a connu, en 1994, un nouveau fléchissement. Le secteur du bâtiment en a souffert.

En déplacement dans ce territoire en février 1994, le ministre des départements et territoires d'outre-mer a rappelé la décision du Gouvernement de consacrer prioritairement son action pour Wallis-et-Futuna au développement économique et social. Il a également annoncé un abondement de la subvention de l'Etat au territoire de 2 millions de francs au titre de l'exercice 1994, consolidé en loi de finances initiale pour 1995.

A l'occasion de la visite en métropole d'une délégation des autorités coutumières des trois royaumes d'Uvéa, d'Alo et de Ligave, accompagnée d'élus de l'assemblée territoriale, un deuxième **contrat de plan pour le développement économique et social** du territoire a été signé, le **14 novembre 1994**, pour la période 1994-1998. Ce contrat, d'un montant de 58 millions de francs, élargit les domaines d'intervention concernés par le premier contrat de plan signé le 23 janvier 1989. Il définit quatre grands volets d'action : l'éducation et la formation, le développement socio-économique, la valorisation des productions existantes ainsi que la protection de l'environnement.

A ce nouveau contrat de plan sont venues s'ajouter deux conventions.

Après négociation avec les responsables du territoire, une **convention de développement** comportant un engagement financier de l'Etat d'un

montant de 159 millions de francs français pour la période 1995-2000, a été signée le **2 mars 1995**.

Cette convention, élaborée en partenariat, traduit la détermination de l'Etat et du territoire de promouvoir une nouvelle politique de développement de l'archipel.

Dans le domaine de l'éducation, une convention passée en 1969 entre l'Etat et la mission catholique régit le service public de l'enseignement primaire. Une nouvelle convention a été conclue le 28 février 1995 pour définir un plan de formation des maîtres et ainsi améliorer la qualité de l'enseignement.

Lors d'un déplacement à Wallis-et-Futuna les 31 août et 1er septembre 1995, le ministre de l'outre-mer a rencontré l'ensemble des élus, des chefs coutumiers et des responsables du territoire pour faire le point sur la mise en oeuvre de ces dispositifs conventionnels. Il a en outre annoncé l'engagement du Gouvernement de combler le déficit de fonctionnement du service de santé à l'occasion du collectif budgétaire de fin d'année.

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

Après l'abandon, en 1994, de la réalisation de la piste aérienne en terre Adélie à la suite de dommages importants causés par les intempéries, l'année 1995 aura été marquée par deux événements :

- la commémoration du **quarantième anniversaire de la création du territoire** par la loi du 6 août 1955 qui a regroupé les TAAF dans un cadre administratif unique et les a dotées de l'autonomie financière ;

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

Les recherches scientifiques entreprises dans les TAAF sous la responsabilité de l'Institut français pour la Recherche et la Technologie Polaires, groupement d'intérêt public créé par le décret du 13 janvier 1992, se sont poursuivies. Ces recherches concernent de nombreuses disciplines telles que la géophysique, la glaciologie, l'océanographie ou la biologie animale et végétale.

Dans les îles sub-antarctiques françaises, (Amsterdam, Saint-Paul, Crozet, Kerguelen), les moyens techniques destinés à l'observation géophysique et au suivi des populations animales ont été modernisés avec la transmission des données par liaison satellitaires et l'utilisation de balises ARGOS.

Par ailleurs, le nouveau navire, le Marion-Dufresne II, utilisé depuis le mois de mai 1995 pour les campagnes océanographiques menées dans le cadre de programmes internationaux, dispose de nouveaux équipements, tels que le sondeur acoustique multifaisceaux construit par la société Thomson. Avec ses 120 mètres de long, ses 10 130 tonnes en charge, sa cinquantaine d'hommes d'équipage et ses cinq grues, il pourvoit au ravitaillement des îles australes. Sa construction, commencée en août 1993 par les chantiers du Havre, aura coûté 556 millions de francs, financés à hauteur de 80 % par la Compagnie générale maritime, grâce à des aides de l'État, et par un recours à l'emprunt pour les 20 % restants.

Un autre projet pluriannuel a démarré en 1993 par la conclusion d'un accord de coopération entre les deux instituts nationaux français et italiens chargés de recherches polaires : il s'agit du **projet CONCORDIA** tendant à la construction d'une base scientifique permanente sur le plateau antarctique au lieu-dit Dôme C. La structure du bâtiment, réalisée en France, a été acheminée partiellement vers la Terre-Adélie. Les équipements de transport entre Dumont d'Urville et le Dôme C ont été acquis et essayés au cours de deux raids effectués durant les étés austraux 1993/1994 et 1994/1995.

La perspective d'effectuer un forage glaciaire profond au Dôme C a attiré de nombreux chercheurs européens. Un **projet commun, ETICA**, regroupant dix pays européens, dont la France et l'Italie, a été présenté à la Communauté européenne et soutenu à hauteur de 5 millions d'ECU. Les connaissances relatives aux climats passés et à l'évolution actuelle de l'atmosphère qui seront recueillies grâce à ce forage, placeront l'Europe et la France en position de pointe pour la compréhension des mécanismes qui régissent l'évolution des climats.

Grâce aux travaux menés par le groupe d'étude sénatorial sur l'Arctique, l'Antarctique et les Terres australes, créé en 1984 et actuellement présidé par M. Lucien Lanier, votre commission des Lois, qui attache une grande importance au devenir de ce territoire, suit très attentivement les activités développées par la France dans l'extrême hémisphère sud.

III. LA PRESERVATION DES INTERETS PROPRES DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER SUR LE PLAN NORMATIF

Au-delà des aspects strictement financiers, votre commission des Lois considère que la préservation des intérêts spécifiques des territoires d'outre-mer nécessite un examen détaillé de l'application des lois relevant de sa compétence au fond.

Avec cette même préoccupation, elle estime opportun de faire le point sur les réformes législatives annoncées par le Gouvernement et sur le cadre juridique de l'association des PTOM à l'Union européenne.

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

Au cours des trois dernières années, votre commission a été amenée à plusieurs reprises à examiner des projets de loi relatifs aux territoires d'outre-mer.

Parmi les textes adoptés, votre rapporteur pour avis observait à la fin de l'année 1994 que certains décrets d'application, prévus respectivement par la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux départements d'outre-mer, aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon et par la loi n° 94-443 du 3 juin 1994 relative à l'intégration des personnels de l'administration pénitentiaire en Polynésie française dans des corps des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire de l'Etat, n'étaient pas encore intervenus.

Depuis lors, **la loi n° 93-1 du 4 janvier 1993** a fait l'objet de nouvelles mesures d'application. Trois décrets ont ainsi été publiés :

- le décret n° 95-214 du 21 février 1995 fixant, pour le territoire des îles Wallis-et-Futuna les pénalités applicables aux infractions à certaines dispositions du droit du travail ;

- le décret n° 95-323 du 22 mars 1995 portant extension et adaptation de la deuxième partie (réglementaire) du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans le territoire de la Polynésie française ;

- le décret n° 95-640 du 6 mai 1995 fixant les conditions exceptionnelles d'intégration des agents contractuels du territoire des Terres

australes et antarctiques françaises dans des corps de fonctionnaires de catégories A, B et C.

En revanche, trois décrets annoncés il y a un an comme étant en cours d'examen n'ont toujours pas vu le jour. Ils concernent la mise en oeuvre des articles 18, 23 et 64 de la loi relatifs, respectivement à la copropriété des immeubles bâtis, aux biens culturels maritimes et à l'agrément des sociétés coopératives agricoles.

S'agissant des deux lois du mois de juin 1994 qui ont transféré à l'Etat la compétence en matière d'organisation du service pénitentiaire en Polynésie française, la loi organique n° 94-499 du 21 juin étant d'application directe, seule **la loi n° 94-443 en date du 3 juin** prévoyait un décret pour son application. Ce décret, n° 95-583, a été publié le 6 mai 1995 ; il fixe les modalités d'intégration des personnels de l'administration pénitentiaire en Polynésie française dans les corps des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire de l'Etat.

Deux nouvelles réformes prenant en considération la spécificité des territoires d'outre-mer ont été adoptées au début de l'année 1995. Il s'agit d'une part, de la loi n° 95-97 du 1er février 1995 étendant dans les territoires d'outre-mer certaines dispositions du code de la route et portant dispositions diverses relatives à l'outre-mer, et d'autre part, de la loi organique n° 95-173 du 20 février 1995 modifiant la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998, et portant dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer.

La loi n° 95-97 du 1er février 1995, rend applicable dans les territoires d'outre-mer certaines dispositions du code de la route relatives à la conduite d'un véhicule sous l'empire d'un état alcoolique. A l'initiative de votre commission des Lois, ce texte a également supprimé l'emprisonnement en matière contraventionnelle dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte. Cette réforme a en outre permis l'adoption d'un ensemble de dispositions propres à chaque collectivité : création d'une caisse des écoles dans chaque commune de Nouvelle-Calédonie, extension de la couverture sociale des fonctionnaires exerçant en Polynésie française, détermination du régime financier des circonscriptions de Wallis-et-Futuna...

Un seul décret d'application, prévu par l'article 11 de cette loi, est à ce jour intervenu. Il s'agit du décret n° 95-468 du 27 avril 1995 modifiant le code de la sécurité sociale (troisième partie : décrets) et relatif à la situation des fonctionnaires de l'Etat et des magistrats en Polynésie française au regard de l'assurance-maternité (prestations en nature).

Selon les indications recueillies par votre rapporteur, trois autres décrets d'application sont en cours d'élaboration : ils traitent du régime financier de Wallis-et-Futuna, des règles applicables aux maîtres de l'enseignement privé sous contrat et de la création d'une caisse des écoles dans les communes de Nouvelle Calédonie.

La **loi organique du 20 février 1995** a apporté des améliorations techniques, attendues par les responsables locaux, aux statuts de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des Iles Wallis-et-Futuna.

Outre une disposition de validation des contributions foncières sur les propriétés bâties et non bâties perçues par la Nouvelle-Calédonie en 1982 et 1994, ce texte comprend des dispositions modifiant les lois statutaires de ces trois territoires.

Celles qui modifient le statut de la Nouvelle-Calédonie répondent à des problèmes ponctuels révélés par six ans d'application de la loi référendaire du 9 novembre 1988. Elles précisent, dans certains domaines, la répartition des compétences entre l'Etat, le territoire et les provinces afin de consacrer en droit des pratiques constantes. La principale modification concerne l'urbanisme : elle prévoit de déléguer au maire l'instruction et la délivrance des autorisations individuelles et des certificats d'urbanisme.

En ce qui concerne Wallis-et-Futuna, le régime juridique applicable résulte de la loi du 29 juillet 1961, successivement modifiée par la loi de finances du 29 décembre 1971, les lois du 26 juin 1973 et du 18 octobre 1978 et par la loi organique du 20 février 1995. Les dispositions issues de cette dernière loi visent à rénover le régime budgétaire et comptable applicables à ce territoire.

Les modifications au statut de la Polynésie française apportées par la loi du 20 février 1995 tendent à améliorer le fonctionnement des institutions du territoire, afin de prévenir les risques de blocage. Elles concernent essentiellement les compétences respectives de l'Etat, de l'assemblée territoriale et du conseil des ministres du territoire, les fonctionnaires du corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française et l'organisation des sessions de l'assemblée territoriale.

Aucun des décrets d'application prévus par la loi, essentiellement ses articles 10 et 11 relatifs au régime budgétaire et comptable de Wallis-et-Futuna, n'est à ce jour intervenu, bien que l'urgence ait été déclarée par le Gouvernement lors de l'examen de ce texte par le Parlement. Or, l'article 14 a fixé leur entrée en vigueur au 1er janvier 1996. Le respect de cette échéance implique donc leur publication dans les meilleurs délais.

B. LES REFORMES ENVISAGEES

1. La réforme du statut de la Polynésie française

Lors de son déplacement en Polynésie française à la fin du mois d'août 1995, le ministre de l'outre-mer avait annoncé qu'un projet de loi organique portant réforme du statut de ce territoire devait être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat avant la fin de l'année 1995.

Ce projet de loi a été récemment soumis à l'Assemblée territoriale et le Président de la République, M. Jacques Chirac, en réponse à M. Émile Vernaudon, ancien député, a précisé qu'« *une consultation sous la forme d'un referendum n'apparaissait pas souhaitable* ». Le ministre de l'outre-mer, au cours du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, a indiqué que la réforme envisagée visait trois objectifs :

- Conforter l'autonomie de la Polynésie française. Est ainsi prévue la consultation des autorités territoriales sur tous les projets de loi ou de décret autres que les textes qui sont de plein droit de la compétence de l'Etat et qui sont énumérés limitativement, ainsi que certaines propositions d'acte communautaire. Par ailleurs, les délibérations de l'assemblée territoriale relèveront en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat.

- Accroître les compétences du territoire en matière de relations internationales, de coopération, de mutualité, d'exploration et d'exploitation des ressources de la mer, de dessertes aériennes internationales, de postes et télécommunications extérieures, de sécurité civile, de filières de formation d'enseignement supérieur, de création de sociétés de diffusion audiovisuelle, d'ouverture de casinos et d'autorisations de jeux de hasard et de transfert au territoire de la propriété des eaux intérieures et des eaux territoriales et des droits d'exploration et d'exploitation de la richesse de la zone économique exclusive.

- Améliorer les règles de fonctionnement des institutions internes.

2. Les lois d'adaptation à venir et la codification du droit applicable dans les territoires d'outre-mer

a) Les projets de lois présentés au Parlement

Un projet de loi portant diverses dispositions relatives aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-

Miquelon, déposé le 16 novembre 1994, doit prochainement être examiné en première lecture par l'Assemblée nationale, de même qu'un projet de loi d'habilitation relatif à l'extension et à l'adaptation de la législation en matière pénale applicable aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.

Le premier projet de loi précité tend à poursuivre la modernisation du droit applicable aux territoires d'outre-mer tout en préservant leur spécificité. Il complète les textes examinés par le Parlement au cours de la session d'automne 1994 qui ont abouti à l'adoption des lois n° 95-97 et n° 95-173 du mois de février 1995.

Les principales dispositions de ce texte ont pour objet :

- dans le domaine de la police des pêches maritimes, l'extension à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie, aux îles Wallis-et-Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), des dispositions en vigueur en métropole et dans les départements d'outre-mer relatives à l'interdiction de la pêche étrangère et à la répression des activités de pêche illicites ;

- la modernisation de la législation du travail et de la législation douanière applicables dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

Le second projet de loi susvisé propose d'habiliter le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à l'extension et à l'adaptation de la législation en matière pénale pour la rendre applicable aux territoires d'outre-mer et à Mayotte.

Il prévoit de repousser « une ultime fois », selon les termes de l'exposé des motifs, la date butoir pour l'extension de cette législation au 1er mai 1996.

L'article 373 de la loi n° 92-1136 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur, modifié par la loi n° 93-913 du 19 juillet 1993, avait en effet prévu l'application aux territoires d'outre-mer et à Mayotte des livres I à V du nouveau code pénal à compter du 1er mars 1995.

L'article 230 de la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale et l'article 48 de la loi n° 93-1013 du 24 août 1993 la modifiant avaient par ailleurs prévu l'entrée en vigueur dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte des réformes de procédure pénale à compter du 1er janvier 1995.

L'extension de ces textes, représentant plus d'un millier d'articles, n'ayant pu être opérée dans les délais prescrits, leur entrée en vigueur dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte avait été reportée au 1er mars 1996 par l'article 61 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

b) Les progrès de la codification

« *Soucieux que l'effort de codification profite pleinement à l'outre-mer* », le président Jacques Larché avait interrogé le Premier ministre, le 26 mai 1994 (question écrite n° 6346 - JO. Sénat page 1253) sur les mesures envisagées pour renforcer les moyens mis à la disposition de la commission adjointe, créée par le décret du 28 septembre 1989 auprès de la Commission supérieure de codification et présidée par M. Périer, chargée, pour chaque code en préparation, de recenser les textes applicables aux territoires d'outre-mer.

Dans sa réponse en date du 15 septembre 1994 (JO Sénat page 2253), le Premier ministre donnait les indications suivantes :

« *Lors de l'installation de la Commission supérieure de codification après renouvellement de ses membres, le 8 novembre 1993, le Premier ministre a souhaité vivement que la commission adjointe chargée de l'inventaire des textes applicables aux territoires d'outre-mer reprenne ses travaux et a demandé au ministre des départements et territoires d'outre-mer de lui donner les moyens nécessaires à son fonctionnement. Le Premier ministre a donné par ailleurs instruction à l'ensemble des départements ministériels d'associer le ministère des départements et territoires d'outre-mer le plus rapidement possible à la préparation des textes qui, en principe, devraient être rendus applicables outre-mer. Le ministre des départements et territoires d'outre-mer a satisfait aux prescriptions du Premier ministre. Il a mis à disposition de la commission adjointe un local ; il a obtenu l'accord du ministre de la justice pour l'affectation d'un deuxième magistrat qui remplit les fonctions de secrétaire général de la commission adjointe et l'accord du ministère du budget pour le renforcement d'une unité du secrétariat de la commission adjointe. La commission adjointe a donc pu reprendre ses travaux* ».

Selon les informations communiquées récemment à votre rapporteur, le renforcement des moyens mis à sa disposition au cours de l'année 1994 a permis à la commission adjointe de mener à bien de nombreux travaux de codification et d'inventaire du droit applicable dans les territoires d'outre-mer, en liaison avec les ministères concernés.

Une partie consacrée aux dispositions applicables dans les territoires d'outre-mer a ainsi été insérée dans le code de la propriété intellectuelle, dans le code des juridictions financières, dans le code rural et dans le code de l'environnement. Une démarche similaire est en cours dans le cadre de l'élaboration du code de l'éducation, du code de commerce, du code monétaire et financier et du code des marchés publics.

Par ailleurs, la commission adjointe a entrepris de procéder à l'inventaire des textes applicables en matière maritime et en matière électorale. Dans ce dernier domaine, elle devrait prochainement proposer à la Commission supérieure de codification un projet de livre IV à insérer dans le code électoral, portant dispositions spéciales applicables aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Votre commission des Lois, très attentive aux travaux effectués par la Commission supérieure de codification dont notre excellent collègue Michel Rufin est membre, se félicite des progrès accomplis en matière de codification du droit applicable dans les territoires d'outre-mer.

3. La préservation des intérêts spécifiques des territoires d'outre-mer dans leurs liens avec l'Union européenne

Contrairement aux départements d'outre-mer, les territoires d'outre-mer ne sont pas intégrés au territoire de l'Union européenne.

Conformément aux articles 131 et suivants du traité de Rome, ils figurent, depuis 1957, dans la catégorie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et bénéficient d'un régime spécifique d'association à la Communauté économique européenne défini par la décision d'association en date du 25 juillet 1991, adoptée pour une durée de dix ans et actuellement en cours de révision.

Sur le plan économique, les PTOM bénéficient de concours financiers de l'Union européenne par l'intermédiaire du Fonds européen de développement (F.E.D.).

Ce fonds est alimenté par des contributions spécifiques des Etats membres et les versements ne transitent pas, en principe, par le budget de l'Etat, mais sont attribués directement aux bénéficiaires.

Chaque FED a une durée de cinq ans. Le VIIe FED a couvert la période 1990-1994 et le VIIIe FED concerne la période 1995-1999.

Les concours du FED se divisent en deux parties : l'aide programmable (70 % de l'enveloppe) relative aux programmes indicatifs territoriaux et régionaux et l'aide non programmable (30 % de l'enveloppe) qui s'applique au financement de l'économie (STABEX, SYSMIN) et à des dépenses exceptionnelles (aides d'urgence).

Au titre du VIIe FED, la France a obtenu 30,5 millions d'ECU pour les actions de développement économique et social de ses territoires d'outre-mer, auxquels il convient d'ajouter, en vertu d'une décision de la Commission, 0,5 millions d'ECU pour Wallis-et-Futuna.

La clef de répartition entre les territoires d'outre-mer français est la suivante :

TERRITOIRE	VIe FED	VIIe FED	Reliquat VIe FED
Polynésie française	8,25	13,1	-
Nouvelle Calédonie	7,85	12,5	-
Wallis-et-Futuna	3,25	4,6	0,5
TAAF	0,3	0,3	-

Le Conseil européen de Cannes a décidé, en juin 1995, du montant du VIIIe FED : 165 millions d'ECU pour l'ensemble des PTOM, contre 140 millions d'ECU au titre du VIIe FED.

L'Institut d'émission d'outre-mer, dans son rapport annuel pour 1994, souligne cependant « *la lourdeur de la gestion du FED* » qui « *compromet souvent l'efficacité et l'impact économique* » des concours accordés et explique en partie « *le bilan très contrasté d'engagement du VIIe FED dans les PTOM français (63,9 %)* ».

D'un point de vue juridique, le régime d'association résultant de la loi du 25 juillet 1991 présente de fortes analogies avec la convention de Lomé IV qui régit les relations entre la CEE et les Etats indépendants de l'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (A.C.P.). Il contient cependant quelques spécificités.

La décision d'association du 25 juillet 1991 définit un régime commercial favorable aux PTOM. Elle accorde ainsi le libre accès au marché européen à tous les produits originaires des PTOM, à l'exception du rhum, sans droits de douane, ni prélèvements ou contingentements.

De façon asymétrique, les PTOM conservent la possibilité de percevoir des droits de douane sur l'importation de produits communautaires, s'ils l'estiment nécessaire, en fonction de leur niveau de développement et des impératifs budgétaires qui sont les leurs. Ils peuvent également, en accord avec la Commission européenne, limiter les possibilités d'établissement des ressortissants et des entreprises des Etats membres ainsi que certaines prestations de services.

Cependant, conformément au principe posé par l'article 132 du traité de Rome, ces mesures de protection ne doivent pas être discriminatoires : elles doivent s'appliquer indistinctement à tous les ressortissants communautaires, y compris aux ressortissants de l'Etat membre avec lequel le territoire concerné entretient des relations privilégiées.

Or, comme l'a souligné récemment notre excellent collègue Daniel Millaud, dans son rapport élaboré au nom de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne intitulé « Pour une réforme des dispositions du traité de Rome sur l'association des pays et territoires d'outre-mer » :

« Ces principes ne posent aucune difficulté aux PTOM non français. Ainsi, les Antilles néerlandaises ont institué un système d'autorisation préalable à l'établissement des ressortissants étrangers, qui s'applique à tous les ressortissants de la Communauté, y compris aux Néerlandais résidant aux Pays-Bas.

Les territoires d'outre-mer et collectivités territoriales français ne peuvent procéder de la même manière. La Constitution française contient en effet deux principes fondamentaux, le principe d'égalité et le principe d'indivisibilité de la République, qui interdisent aux territoires d'outre-mer d'opérer une discrimination entre leurs ressortissants et les Français de métropole.

Un décret du 14 octobre 1954 interdit en outre aux territoires d'outre-mer de percevoir des droits de douane sur les importations en provenance du reste du territoire national. Dans ce cas précis, la difficulté a pu être tournée, les territoires ayant, dans l'exercice de leur compétence fiscale, institué un droit fiscal d'entrée applicable à tous les produits, y compris aux produits provenant de métropole.

En matière de libre établissement, en revanche, les territoires n'ont aucun moyen d'opérer un contrôle sur l'entrée des ressortissants communautaires. Tout contrôle de ce type conduirait soit à une violation du Traité de Rome soit à une violation de la Constitution. Or, compte tenu de leur attractivité géographique et de l'étroitesse de leur marché local du travail, certains PTOM français, en particulier ceux du Pacifique, peuvent

craindre que le régime du droit d'établissement puisse à terme être source de difficultés et de tensions locales. Il est absolument nécessaire pour ces territoires très petits de pouvoir exercer un contrôle sur l'installation de ressortissants communautaires ».

L'association ayant pour objectif, aux termes de l'article 131 du traité de Rome, de favoriser le développement des PTOM, la Conférence intergouvernementale qui se réunira en 1996 afin de modifier le traité sur l'Union européenne pourrait être l'occasion de modifier le régime de libre établissement dans les territoires d'outre-mer, afin de résoudre ce problème spécifique tenant à l'impossible discrimination, en l'état actuel du droit, entre les ressortissants de l'Etat avec lequel le territoire entretient des relations privilégiées et les autres ressortissants communautaires.

A cet égard, M. Jean-Jacques de Peretti, ministre de l'outre-mer, lors de son audition, a informé votre commission des Lois qu'un groupe de travail interministériel, sous l'égide du SGCI, avait élaboré des propositions de rénovation du cadre régissant les relations entre les PTOM et l'Union européenne et qu'un mémorandum devrait être transmis à ce sujet à la Commission européenne.

Votre commission des Lois ne peut que se féliciter d'une telle initiative.

*

* *

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