



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 33

OUTRE-MER

**COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER À STATUT PARTICULIER
ET NOUVELLE-CALÉDONIE**

Rapporteur spécial : M. VICTOR BRIAL

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.– LE DERNIER BUDGET DE L'OUTRE-MER AVANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE | 9 |
| A.– LA GESTION DES CREDITS EN 2003 ET 2004..... | 9 |
| 1.– La gestion 2003 a permis d'abonder les crédits destinés aux collectivités à statut particulier..... | 9 |
| 2.– La gestion en cours | 11 |
| B.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2005..... | 13 |
| C.– L'IMPACT DE LA LOI ORGANIQUE SUR LA PRESENTATION DU BUDGET..... | 15 |
| 1.– La mise en place d'une mission, structurée en trois programmes..... | 15 |
| 2.– La question des objectifs et de l'évaluation des résultats..... | 17 |
| 3.– Des expérimentations qui ne concernent pas les collectivités d'outre-mer à statut particulier..... | 18 |
| II.– LA CONTRIBUTION ACCRUE DE L'ETAT AU DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER | 21 |
| A.– LES DISPOSITIFS COMMUNS A TOUTES LES COLLECTIVITES, A L'ISSUE DE LA LOI DE PROGRAMME..... | 21 |
| 1.– Des dépenses ordinaires de plus en plus orientées vers les besoins des populations | 21 |
| 2.– Des subventions aux collectivités locales en hausse..... | 29 |
| 3.– Le rôle du Fonds d'investissement pour le développement économique et social..... | 32 |
| 4.– L'accélération de la réalisation des contrats de développement | 36 |
| 5.– La défiscalisation des investissements réformée | 42 |
| B.– DES DISPOSITIFS DESTINES À REpondre A DES SITUATIONS SPECIFIQUES | 44 |
| 1.– Des instruments particuliers pour soutenir le développement des îles Wallis et Futuna..... | 44 |
| 2.– Les efforts consentis en faveur de la Polynésie française..... | 48 |
| 3.– Les dotations spécifiques à la Nouvelle-Calédonie..... | 52 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| III.– LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE ET SES ENJEUX..... | 55 |
| A.– DES ECONOMIES GLOBALEMENT EN CROISSANCE MALGRE UNE CONJONCTURE MOROSE | 55 |
| 1.– Un bilan économique néo-calédonien satisfaisant..... | 56 |
| 2.– Un regain de croissance en Polynésie française | 58 |
| 3.– Une conjoncture difficile dans les îles Wallis et Futuna..... | 60 |
| B.– LA SITUATION SOCIALE | 61 |
| 1.– La situation sociale de la Nouvelle-Calédonie..... | 62 |
| 2.– La situation sociale de la Polynésie française | 63 |
| 3.– Les problèmes sociaux spécifiques aux îles Wallis et Futuna | 64 |
| IV.– LA PLACE DES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER DANS LE MONDE..... | 71 |
| A.– LES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER AU SEIN DE L'AIRE PACIFIQUE..... | 71 |
| 1.– La relance du Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique Sud..... | 71 |
| 2.– Une intégration plus forte dans les organisations régionales..... | 73 |
| B.– LES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER ET L'EUROPE | 75 |
| 1.– Les aides à l'investissement du Fonds européen de développement..... | 76 |
| 2.– Vers l'adoption de l'euro ? | 78 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 79 |

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. À cette date, environ **33%** des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a finalement pu travailler avec 90 % des réponses.

Il observe néanmoins que certaines d'entre elles sont partielles, et qu'il lui a été très difficile d'obtenir les éléments manquants.

INTRODUCTION

L'année 2004 a été particulièrement riche en événements dans les collectivités d'outre-mer à statut particulier du Pacifique : elle a mis en évidence le bon fonctionnement des institutions de Nouvelle-Calédonie, issues de la loi organique du 19 mars 1999, et vu la première application des nouvelles institutions polynésiennes, réformées il y a quelques mois. Le bilan économique s'annonce lui aussi prometteur, en particulier en Nouvelle-Calédonie, où les grands projets miniers et métallurgiques ont franchi de nouvelles étapes. À Wallis-et-Futuna, la mise en œuvre de la convention de développement et des nouveaux dispositifs issus de la loi de programme pour l'outre-mer ouvre des perspectives pour les jeunes. Partout, l'intervention du ministère de l'outre-mer a permis d'accélérer l'équipement des collectivités et de faciliter la vie des populations. Cet accompagnement du développement économique et social est indispensable.

Dans cette perspective, le projet de budget pour 2005 propose de doter le ministère de l'outre-mer de 1.705,71 millions d'euros de crédits de paiement et de 379,39 millions d'euros d'autorisations de programme. Cette progression de 51,95 % est largement due à des transferts entre sections : si le budget de l'Outre-mer perd les 37,46 millions d'euros correspondant au transfert vers le ministère de l'Intérieur de 969 emplois relevant des préfectures de la Guadeloupe, de la Guyane, de la réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon, et 1,9 million d'euros de contribution au budget de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, au profit du budget de la Santé, la famille, les personnes handicapées et la cohésion sociale, il bénéficie surtout d'un transfert positif de 678 millions d'euros en provenance du budget de l'Emploi et du travail, au titre de la compensation de l'exonération de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer.

Abstraction faite de ces transferts et de l'inscription sur ce budget de la dotation de continuité territoriale, les crédits de l'Outre-mer diminuent en fait de 85,5 millions d'euros et de 7,6 %. Ce repli des dotations est pour l'essentiel lié à deux mesures d'ajustement aux besoins, en ce qui concerne le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, et la couverture maladie universelle complémentaire.

Cette diminution globale ne touchera donc pas les collectivités d'outre-mer à statut particulier, qui ne bénéficient pas de ces dispositifs. Les crédits qui leur sont spécifiquement dédiés devraient même augmenter de 1,2 %. Les moyens supplémentaires sont destinés pour l'essentiel à la pérennisation de la participation de l'État au Fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française, pour 8,19 millions d'euros, à l'évolution des dotations globales à la Nouvelle-Calédonie, à hauteur de 3,06 millions d'euros, et aux subventions accordées à Wallis-et-Futuna, en faveur de sa desserte aérienne (0,5 million d'euros) et au titre de sa convention spécifique (1 million d'euros supplémentaires).

Le tableau suivant met en évidence l'importance de la participation des autres ministères à l'effort en faveur des collectivités d'outre-mer. En particulier, le ministère de l'éducation nationale y contribue à hauteur de près de 718 millions d'euros pour la seule section de l'enseignement scolaire. Viennent ensuite le budget de l'Outre-mer puis la section des charges communes, sur laquelle est notamment inscrite la dotation globale de développement économique accordée à la Polynésie française, et le budget de la Défense. Une grande partie des ministères intervient à travers une participation au financement des contrats de développement.

MOYENS DESTINES AUX COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER A STATUT PARTICULIER EN 2005
(Prévisions, en crédits de paiement)

(en millions d'euros)

| Budgets | Wallis et Futuna | Polynésie française | Nouvelle Calédonie | T.A.A.F | Total crédits répartis | Crédits non répartis ⁽¹⁾ | Coût de la gestion des services métropolitains ⁽¹⁾ | Total ⁽¹⁾ |
|-------------------------------------------------------------------|------------------|---------------------|--------------------|--------------|------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------|
| Affaires étrangères | – | – | – | – | – | 3,20 | – | 3,20 |
| Affaires sociales, travail et solidarité | | | | | | | | |
| – I. Travail | 0,12 | – | – | – | 0,12 | – | 0,005 | 0,125 |
| – II. Santé et solidarité | 17,95 | 12,28 | 2,98 | – | 33,21 | – | – | 33,21 |
| – III. Ville | – | 1 | 1,31 | – | 2,31 | – | – | 2,31 |
| Agriculture, alimentation, pêche, affaires rurales | 1,12 | 6,81 | 11,78 | – | 19,71 | – | 0,03 | 19,74 |
| Anciens combattants | – | 0,07 | 0,06 | – | 0,13 | – | 0,04 | 0,17 |
| Aviation civile | 1,99 | 23,90 | 13,90 | – | 39,79 | 0,50 | 0,02 | 40,31 |
| Charges communes | – | 189,52 | 141,75 | – | 331,27 | – | – | 331,27 |
| Culture et communication | – | 0,12 | 2,45 | – | 2,57 | – | 0,04 | 2,61 |
| Défense | 0,50 | 143,16 | 128,55 | 2,98 | 275,19 | – | 2,87 | 278,06 |
| Écologie et développement durable | – | – | – | – | – | – | – | – |
| Économie, finances et industrie | 2,19 | 21,96 | 21,17 | – | 45,32 | – | – | 45,32 |
| Équipement, transport, aménagement du territoire, tourisme et mer | 2,48 | 30,03 | 18,38 | 1,95 | 52,84 | 0,50 | 6,09 | 59,43 |
| Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales | 0,78 | 17,28 | 31,78 | – | 49,84 | – | – | 49,84 |
| Éducation nationale, enseignement supérieur, recherche | | | | | | | | |
| – I. Enseignement scolaire | 39,20 | 376,62 | 301,93 | – | 717,75 | – | 0,19 | 717,94 |
| – II. Enseignement supérieur | – | 17,37 | 19,51 | – | 36,88 | – | – | 36,88 |
| – III. Recherche | – | 6 | 17,78 | 22 | 45,78 | – | – | 45,78 |
| Jeunesse, sports et vie associative | 0,55 | 1,49 | 2,29 | – | 4,33 | – | – | 4,33 |
| Justice | 0,27 | 20,71 | 16,26 | – | 37,24 | 1 | 0,22 | 38,46 |
| Outre-mer | 12,35 | 45,53 | 167,15 | 7,46 | 232,49 | 49,10 | 1,42 | 283,01 |
| Total | 79,50 | 913,85 | 899,03 | 34,39 | 1.926,77 | 54,30 | 10,92 | 1.991,99 |

(1) L'état récapitulatif regroupant désormais Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, en plus des quatre collectivités qui sont l'objet de ce rapport, les crédits non répartis et le coût de gestion des services métropolitains se rapportent aux six collectivités à statut particulier et sont donc un peu surévalués par rapport à la réalité.

Source : état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux collectivités d'outre-mer à statut particulier.

**PRINCIPALES ÉVOLUTIONS CONCERNANT LES CREDITS DESTINES AUX COLLECTIVITES
D'OUTRE-MER À STATUT PARTICULIER**

Les crédits destinés aux collectivités d'outre-mer à statut particulier inscrits sur le budget de l'Outre-mer sont en augmentation pour 2005 : de l'ordre de 1,2 % pour les lignes budgétaires exclusivement dédiées à ces collectivités, de l'ordre de 1,8 % pour l'ensemble des dotations qui seront réparties entre elles.

19 millions d'euros sont destinés aux actions sociales et culturelles (mesures d'insertion, comme les chantiers de développement local, formation professionnelle, bourses d'enseignement supérieur). S'y ajoutent 11 millions d'euros au bénéfice de la mobilité, et 18 millions d'euros pour le service militaire adapté (hors rémunérations des civils et des stagiaires).

Pour ce qui est des subventions aux collectivités, les principales hausses concernent Wallis-et-Futuna (+ 500.000 euros pour la desserte inter-îles) et les dotations globales à la Nouvelle-Calédonie (+ 3,06 millions d'euros). La contribution de l'État au Fonds intercommunal de péréquation de la Polynésie française est désormais inscrite sur les crédits de l'Outre-mer dès la loi de finances initiale, à hauteur de 8,19 millions d'euros.

Les autorisations de programme du Fonds d'investissement en faveur du développement des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie passent de 50 millions d'euros à 49,6 millions d'euros, mais ils incluent une augmentation d'un million d'euros pour le financement de la convention spécifique des îles de Wallis et Futuna. Les autorisations de programme sont stabilisées à 41 millions d'euros. Ces crédits financent principalement les contrats de développement.

I.- LE DERNIER BUDGET DE L'OUTRE-MER AVANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE

Les crédits destinés aux collectivités d'outre-mer à statut particulier ne représentent qu'environ 15 % de l'ensemble des moyens du ministère de l'outre-mer. Aussi ne suivent-ils pas forcément l'évolution globale de ces crédits. Alors que les exécutions 2003 et 2004 ont été gênées par des mesures de régulation, les dotations affectées à ces collectivités ont été globalement accrues en cours de gestion sous l'effet de reports ou de redéploiements pour faire face à des événements imprévus. De même, la baisse du montant total des crédits dont l'ouverture est proposée pour 2005 épargnera les dotations en faveur de la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna, qui seront orientées à la hausse.

La souplesse de gestion induite par la réforme budgétaire devrait faciliter les redéploiements de crédits en fonction des besoins et s'opérer au profit de ces collectivités dont la plupart des dotations traduisent des liens contractuels avec l'État ou sont calculées selon des dispositions légales. La logique de guichet qui se rencontre dans les départements d'outre-mer n'existe guère dans les collectivités locales à statut particulier.

A.- LA GESTION DES CREDITS EN 2003 ET 2004

Le ministère de l'outre-mer a été assez fortement touché par les mesures de régulation budgétaire, en 2003 comme en 2004. Celles-ci affectent essentiellement les crédits en faveur des départements d'outre-mer, dont la consommation est parfois incomplète. Les moyens destinés à la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna n'en ont pas fortement souffert.

1.- La gestion 2003 a permis d'abonder les crédits destinés aux collectivités à statut particulier

Le montant de la dotation du ministère de l'outre-mer fixé par la loi de finances initiale 2003 est de 1.085,26 millions d'euros. La situation définitive des crédits ouverts en 2003 s'établit, compte tenu des mouvements intervenus en gestion, à 1.133,12 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit une augmentation de 4,4 % par rapport à la loi de finances initiale, à et 392,39 millions d'euros en autorisations de programme.

Pour l'ensemble du ministère, les crédits ont évolué comme suit :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DISPONIBLES EN 2003

(en millions d'euros)

| | Loi de finances initiale | Reports | Mouvements de crédits | Crédits ouverts | Crédits consommés |
|-------------------------------------------------|---------------------------------|----------------|------------------------------|------------------------|--------------------------|
| Titre III | 178,92 | 4,15 | 5,860 | 188,93 | 181,61 |
| Titre IV | 630,68 | 38,01 | - 51,26 | 617,43 | 576,99 |
| Total dépenses ordinaires | 809,60 | 42,16 | - 45,40 | 806,36 | 758,60 |
| Titre V | 6,22 | 5,08 | - 4,05 | 7,24 | 5,12 |
| Titre VI | 269,43 | 108,99 | - 58,91 | 319,52 | 275,42 |
| Total dépenses en capital ⁽¹⁾ | 275,65 | 114,07 | - 62,96 | 326,76 | 280,54 |
| Total général | 1.085,26 | 156,22 | - 108,36 | 1.133,12 | 1.039,15 |

(1) en crédits de paiement.

Source : contrôleur financier près le ministère de l'outre-mer.

Les principaux mouvements en gestion qui ont porté sur des crédits destinés à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna sont les suivants :

- 1,06 million d'euros en crédits de paiement et en autorisations de programme ont été transférés depuis le chapitre 57-91 vers le budget du ministère de l'équipement au titre de la mise en place d'un dispositif de télédétection par satellite de la pêche illicite dans les zones économiques exclusives des TAAF, ce ministère ayant été chargé de la maîtrise d'ouvrage de l'opération ;

- 3,79 millions d'euros d'autorisations de programme et 2 millions d'euros de crédits de paiement ont été virés du chapitre 65-01 - Aide au logement dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte vers le chapitre 68-90 - Subventions d'investissement en faveur des TOM et de la Nouvelle-Calédonie pour financer le programme des travaux liés à l'éradication de la trémolite ⁽¹⁾ en Nouvelle-Calédonie ;

- 0,83 million d'euros en autorisations de programme et 2,94 millions d'euros de crédits de paiement ont été virés entre les deux mêmes chapitres pour permettre le lancement du programme de reconstruction des logements détruits par le passage du cyclone Érica ; la loi de finances rectificative a porté ces dotations respectivement à 10 millions d'euros et 5 millions d'euros sur le chapitre 68-90 ;

- 3 millions d'euros sont venus abonder, en loi de finances rectificative, la dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie (article 30 du chapitre 41-56) pour aider la province Sud qui éprouve des difficultés à prendre en charge la construction des collèges nécessaires à l'accueil d'élèves de plus en plus nombreux ;

(1) Il s'agit d'une contamination par une roche proche de l'amiante, utilisée par les populations mélanésiennes de la province Nord pour blanchir les murs des habitations ; elle est à l'origine d'une grande fréquence de cancers.

– 2,4 millions d’euros ont été ajoutés sur l’article 10 du chapitre 41-91 (1,56 million d’euros par la loi de finances rectificative, 0,84 million d’euros par déblocage de crédits gelés) au titre d’une subvention exceptionnelle de 2,3 millions d’euros accordée au territoire de Wallis-et-Futuna dont le budget était en déséquilibre, et d’un versement de 0,1 million d’euros à la circonscription d’Uvéa pour apurer un solde de dette et permettre la mise en place d’une comptabilité adaptée à la M14 ;

– 7,93 millions d’euros ont été affectés sur le chapitre 69-90 pour financer la contribution de l’État au fonds intercommunal de péréquation de la Polynésie française.

Finalement, les mouvements de crédits se sont largement opérés au profit des collectivités d’outre-mer à statut particulier, grâce à des crédits initialement destinés à des dispositifs sociaux ou en faveur du logement dans les départements d’outre-mer, dont le niveau de consommation laissait des marges de manœuvre.

En dépit des mesures de régulation, qui ont porté sur près de 247 millions d’euros de crédits de paiement en cours d’année et sur 53,7 millions d’euros au 31 décembre 2003, le taux d’exécution de la dépense est élevé. Elle s’est établie à 1.039,1 millions d’euros pour l’ensemble des crédits de paiement du ministère, ce qui représente un taux d’exécution de 91,7 % (88 % en 2002) par rapport aux crédits ouverts et de 96,2 % par rapport aux crédits effectivement disponibles (1.080 millions d’euros).

2.– La gestion en cours

1.122,57 millions d’euros de crédits de paiement ont été ouverts sur la section de l’Outre-mer en loi de finances initiale pour 2004. 379,39 millions d’euros étaient destinés à des dépenses en capital, qui bénéficiaient en outre de 394,04 millions d’euros d’autorisations de programme.

a) Les effets des mesures de régulation budgétaire

Le 20 avril 2004, 92,31 millions d’euros de crédits de paiement ont été mis en réserve. S’y sont ajoutés, le 9 juin, 79,85 millions d’euros de crédits de report, sur un total de 88,27 millions d’euros. En outre, un décret d’annulation et un décret d’avances du 14 juin ont redéployé 12 millions d’euros de crédits du chapitre 44-03 – Actions en faveur de l’emploi, de la formation, de l’insertion professionnelle et du dialogue social outre-mer vers le chapitre 41-91 afin de couvrir une part du financement de la dotation de continuité territoriale.

Fin août 2004, plus de 59 millions d’euros de crédits de report et 80,3 millions d’euros de crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2005 étaient encore « gelés ».

Si, au total, les mises en réserve sont limitées à moins de 2 millions d'euros sur le titre III, elles atteignent 81,26 millions d'euros sur le titre IV, 1,78 million d'euros, exclusivement sur des reports, au titre V, et 54,34 millions d'euros sur le titre VI. Les dotations touchées par ces mesures ne sont destinées aux collectivités d'outre-mer à statut particulier que de manière marginale, ce qui est logique étant donné leur poids modeste au sein du budget de l'outre-mer.

Certaines lignes sont néanmoins touchées :

– les articles 50 et 60 du chapitre 46-94, qui financent de l'action sociale et de formation, à hauteur de 0,56 million d'euros ;

– l'article 20 du chapitre 57-91 d'équipement administratif, pour 0,07 million d'euros ;

– le chapitre 68-90 de subvention au FIDES, à hauteur de 0,65 million d'euros, dont 0,5 million d'euros destinés au financement de la convention de développement de Wallis-et-Futuna, ce qui représente le tiers de la dotation initiale. Votre Rapporteur spécial déplore d'autant plus cette mesure que 0,8 million d'euros sur 1 million d'euros encore disponibles étaient déjà ordonnancés fin août.

b) Les mouvements en cours de gestion

Entre le 1^{er} janvier et la fin août 2004, les crédits destinés aux collectivités d'outre-mer à statut particulier n'ont connu qu'un nombre limité de mouvements, dont les principaux sont :

– des reports et des mouvements externes qui ont accru la dotation destinée à leur équipement administratif (article 20 du chapitre 57-91) de près de 0,7 million d'euros, sur 1,8 million d'euros de crédits initiaux ;

– un redéploiement de 2,36 millions d'euros au profit de la subvention d'équipement pour les dégâts causés par les calamités publiques ;

– des reports de près de 9 millions d'euros sur la subvention au FIDES (de 48,5 millions d'euros en loi de finances initiale).

Ces mouvements s'opèrent nettement au profit des moyens disponibles, et compensent très largement les mesures de mise en réserve.

c) Le niveau de consommation

Selon les informations transmises à votre Rapporteur spécial par le ministère, 64 % des crédits disponibles pour les dépenses ordinaires étaient consommés à la fin août 2004 ; 83,5 % des crédits de paiement disponibles pour dépenses en capital étaient ordonnancés à la même date. La direction de la comptabilité publique indique un taux de consommation de 52,6 % des crédits ouverts pour les dépenses ordinaires et de 55,9 % pour les dépenses en capital.

En ce qui concerne les articles ou chapitres spécifiques aux collectivités territoriales qui sont l'objet de ce rapport, un niveau de consommation particulièrement élevé est constaté sur l'équipement administratif (90 % des crédits disponibles sur l'article 20 du chapitre 57-91 et 80 % sur l'article 80) et sur la subvention au FIDES (87,5 % des crédits disponibles, 76,3 % des crédits ouverts). La totalité des subventions d'équipement aux collectivités pour les dégâts causés par les calamités publiques (chapitre 67-54 qui n'est pas doté en loi de finances) a déjà été versée.

B.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2005

La présentation du budget de l'Outre-mer ne distingue pas clairement les crédits destinés à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna, de ceux en faveur des départements d'outre-mer, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Pour l'essentiel, l'affectation des crédits à l'un ou l'autre de ces groupes de bénéficiaires est visible au niveau du chapitre ou au niveau de l'article. Dans quelques cas, comme par exemple l'article sur lequel est inscrite la dotation de continuité territoriale, le partage n'est pas perceptible à la lecture des documents budgétaires.

Le tableau suivant récapitule les moyens dédiés exclusivement, au niveau du chapitre ou de l'article, aux quatre collectivités territoriales qui sont l'objet du présent rapport.

LES MOYENS DEDIES EXCLUSIVEMENT A LA NOUVELLE CALEDONIE, LA POLYNESIE FRANÇAISE, À WALLIS-ET-FUTUNA ET AUX TAAF ⁽¹⁾

(en milliers d'euros)

| | Loi de finances initiale 2004 | Projet de loi de finances 2005 | Évolution 2005/2004 (en %) |
|--------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| Personnel | 45.042,23 | 44.645,19 | - 0,88 |
| Fonctionnement | 11.373,35 | 11.567,52 | 1,71 |
| Subventions de fonctionnement | 2.195,48 | 2.195,48 | - |
| Frais de justice | 152,71 | 152,71 | - |
| Total Titre III | 58.657,94 | 58.560,90 | - 0,17 |
| Subventions et dotations aux collectivités | 101.620,90 | 105.086,55 | 3,41 |
| Action économique, sociale et culturelle | 19.598,17 | 19.093,48 | - 2,58 |
| Total Titre IV | 121.219,07 | 124.180,03 | 0,63 |
| Total des dépenses ordinaires | 179.877,01 | 182.740,93 | 1,59 |
| Équipement administratif | 2.550,00 | 2.950,00 | 15,69 |
| Total Titre V | 2.550,00 | 2.950,00 | 15,69 |
| Subventions d'investissement | 50.000,00 | 49.600,00 | - 0,80 |
| Total Titre VI | 50.000,00 | 49.600,00 | - 0,80 |
| Total des dépenses en capital | 52.550,00 | 52.550,00 | - |
| Total général | 232.427,01 | 235.290,93 | 1,23 |

(1) En crédits de paiement, et y compris crédits destinés à l'expérimentation « coopération régionale ». Source : d'après document budgétaire.

Les dépenses ordinaires atteindront 182,74 millions d'euros, en progression de 1,59 %, tandis que les dépenses en capital sont globalement stables. L'ensemble de ces crédits augmente de 1,2 %.

Les moyens supplémentaires bénéficient pour l'essentiel aux dotations aux collectivités territoriales dont l'évolution est fixée par la loi (dotations globales à la Nouvelle-Calédonie, participation de l'État au fonds intercommunal de péréquation de Polynésie française), et aux crédits nécessaires à la mise en œuvre des engagements contractuels du ministère de l'outre-mer, en particulier dans le cadre de la convention de développement de Wallis-et-Futuna.

Le tableau suivant présente les crédits de paiement inscrits sur la section de l'Outre-mer destinés aux quatre collectivités tels qu'ils figurent dans l'annexe « jaune » consacrée aux « autres collectivités d'outre-mer », c'est-à-dire à celles qui ne sont pas des départements. Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, dont les crédits sont commentés dans le rapport sur les régions et département d'outre-mer ⁽¹⁾, sont donc désormais rattachés à ce document. Les crédits non répartis et le coût de gestion des services métropolitains ne sont donc mentionnés que pour mémoire : leur périmètre devrait être réduit pour ne tenir compte que des collectivités qui sont l'objet de ce rapport.

**CRÉDITS DE PAIEMENT
CONSACRÉS AUX COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER À STATUT PARTICULIER
SUR LE BUDGET DE L'OUTRE-MER EN 2004 ET 2005**

(en millions d'euros)

| | 2004 | 2005 ⁽¹⁾ | Évolution (en %) |
|---------------------------------------------------------------|---------------|----------------------------|-----------------------------|
| Nouvelle-Calédonie | 169,74 | 167,16 | - 1,52 |
| Polynésie | 40,96 | 45,53 | 11,16 |
| Wallis-et-Futuna | 10,51 | 12,35 | 17,51 |
| TAAF | 7,14 | 7,46 | 4,48 |
| Total crédits répartis | 228,35 | 232,5 | 1,82 |
| Non répartis ⁽²⁾ | 10,71 | 49,10 | 358,45 |
| Coût de la gestion des services métropolitains ⁽²⁾ | 4,15 | 1,43 | - 65,54 |
| Total | 243,20 | 283,04 | 16,38 |

(1) prévisions.

(2) Y compris Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Source : état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux collectivités d'outre-mer à statut particulier.

(1) Alain Rodet, rapport spécial sur les crédits des départements et régions d'outre-mer, Assemblée nationale, XII^{ème} législature, n° 1863, annexe 34.

C.— L'IMPACT DE LA LOI ORGANIQUE SUR LA PRESENTATION DU BUDGET

Si la présentation actuelle du budget de l'Outre-mer ne distingue qu'imparfaitement les crédits destinés aux collectivités d'outre-mer à statut particulier de ceux en faveur des départements d'outre-mer, la maquette budgétaire qui sera utilisée à partir du 1^{er} janvier 2006 conformément à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 ne permettra plus du tout d'effectuer ce partage. En effet, la logique des politiques publiques autour de laquelle s'organise la nouvelle présentation budgétaire est transversale et concerne aussi bien les unes que les autres, même si la part financée par l'État est souvent résiduelle dans les collectivités d'outre-mer qui sont l'objet du présent rapport.

Par ailleurs, le Gouvernement a l'intention de présenter, à compter de 2006, un « document de politique transversale » sur l'outre-mer. Ce dernier devrait compléter les informations fournies dans les états récapitulatifs (les « jaunes »), voire, à terme, les remplacer. Il identifiera les objectifs de la politique en faveur de l'outre-mer et, dans la mesure où cela est possible et ne fait pas obstacle à la fongibilité des crédits des programmes, les moyens qui leur sont associés. Votre Rapporteur spécial souligne l'intérêt qu'il y a à maintenir une information précise sur les moyens destinés à chacune des collectivités d'outre-mer, cette récapitulation devant être faite *a priori*, malgré les incertitudes importantes que cela suppose, et *a posteriori*, ce qui lui assure une plus grande fiabilité.

1.— La mise en place d'une mission, structurée en trois programmes

Le ministère de l'outre-mer a défini le contour, les enjeux et les objectifs de sa politique autour d'une mission unique. Dans la perspective de la création de cette mission, le périmètre de la section Outre-mer a déjà été sensiblement élargi, puisqu'il englobe désormais des crédits relevant naguère de la protection sociale (35 millions d'euros en 2005 au titre de couverture maladie universelle complémentaire dans les départements d'outre-mer), la compensation des exonérations de charges sociales (678 millions d'euros, jusqu'ici inscrits sur la section « Travail » mais désormais rattachés à la section) et la dotation de continuité territoriale (31 millions d'euros en 2005), inscrite en loi de finances initiale pour 2004 sur le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien. Le périmètre de la future mission sera encore plus large : il englobera 151 millions d'euros actuellement inscrits sur le chapitre 68-01 – Aide à la reconversion de l'économie polynésienne de la section des charges communes, 1,54 million d'euros du Fonds de secours de la même section, et 57,3 millions d'euros provenant du ministère de la santé ⁽¹⁾.

(1) Cette somme correspond à l'organisation du système de soin et aux subventions accordées aux régimes de prestations sociales dans les collectivités d'outre-mer, à l'allocation vieillesse à Saint-Pierre-et-Miquelon, et à l'aide sociale à Mayotte.

Depuis le premier projet de maquette présentée à l'automne 2003, la structuration de la mission « Outre-mer » en trois programmes n'a pas changé :

– le programme « Emploi outre-mer » regroupe les crédits destinés à compléter, afin de prendre en compte les spécificités ultramarines, la politique nationale de l'emploi. Les moyens destinés à l'abaissement du coût du travail et au dialogue social sont inscrits dans une même action, tandis que les mesures d'insertion et d'aides directes à l'emploi font l'objet d'une action spécifique ;

– le programme « Conditions de vie outre-mer » comprend les interventions en faveur du logement (aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte), celles en faveur de l'aménagement et du désenclavement des territoires (« passeport mobilité-continuité territoriale », crédits destinés aux aides à la continuité territoriale, desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon, Fonds de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, investissements d'infrastructures de Guyane et de Mayotte, subvention au Fonds d'investissement des départements d'outre-mer et du Fonds d'investissement en faveur du développement des territoires et de la Nouvelle-Calédonie...), ainsi que les actions sanitaires et sociales, les régimes de protection sociale et les interventions à caractère culturel. Chacune de ces dépenses fait l'objet d'une action spécifique ;

– enfin, un programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer » regroupe, outre les crédits de coopération régionale, les interventions en faveur des collectivités territoriales et une action de soutien (rémunérations des personnels⁽¹⁾, charges sociales du personnel, crédits de matériel et de fonctionnement des services). Les 151 millions d'euros de la dotation globale de développement de la Polynésie française seront rattachés à l'action « collectivités territoriales » de ce programme.

Les deux premiers programmes auront pour responsable le directeur des affaires économiques, sociales et culturelles ; le troisième sera sous la responsabilité du directeur des affaires politiques, administratives et financières.

La mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique⁽²⁾ n'a pas appelé à des modifications de la structure de cette mission. Elle a seulement souhaité que soient vérifiées la cohérence et l'exhaustivité des transferts de crédits prévus par la maquette. Notamment, les subventions aux divers régimes de protection sociale outre-mer figurent dans la mission « Solidarité et intégration », alors que les subventions aux systèmes de soin ont été soustraites de la mission « Santé ». Elle a donc proposé d'harmoniser le traitement de ces crédits en les transférant intégralement à la mission « Outre-mer ».

(1) *Compte tenu de la faiblesse des effectifs (284 emplois en administration centrale), les crédits de personnel sont inscrits en totalité dans la « fonction support ». La seule exception concerne le service militaire adapté, dont les crédits relèvent du premier programme.*

(2) *Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique. Propositions de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Assemblée nationale, XII^{ème} législature, n° 1554, pp. 125-127.*

La maquette et les crédits rattachés (qui englobent l'élargissement de périmètre de presque 210 millions d'euros par rapport aux crédits de la section budgétaire en 2005) se présentent comme suit :

LA MISSION « OUTRE-MER »
(en crédits de paiement)

(en millions d'euros)

| Programmes et actions | Loi de finances initiale 2004 | Projet de loi de finances initiale 2005 |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------|
| Programme 1 : Emploi outre-mer | 1.245,35 | 1.165,16 |
| Abaissement du coût du travail et dialogue social | 721,39 | 754,85 |
| Mesures d'insertion et aides à l'emploi | 523,96 | 410,31 |
| Programme 2 : Conditions de vie outre-mer | 382,24 | 367,51 |
| Logement | 173 | 173 |
| Aménagement du territoire | 80,35 | 80,88 |
| Continuité territoriale | 13,86 | 14,59 |
| Actions sanitaires et sociales | 58,15 | 58,14 |
| Protection sociale | 50 | 35 |
| Actions culturelles | 6,89 | 5,9 |
| Programme 3 : Intégration et valorisation de l'outre-mer | 373,45 | 382,86 |
| Collectivités territoriales | 270,1 | 313,19 |
| Coopération régionale | 3,61 | 3,61 |
| Soutien et état-major | 99,74 | 66,05 |
| Total | 2.001,04 | 1.915,53 |

Source : ministère de l'outre-mer et documents budgétaires.

2.- La question des objectifs et de l'évaluation des résultats

La future maquette ne distingue pas du tout les crédits selon qu'ils sont destinés aux départements ou aux autres collectivités d'outre-mer. Il est souvent tout aussi difficile de savoir si les indicateurs portent sur toutes les collectivités territoriales ou seulement sur une partie d'entre elles.

Il ne fait pas de doute que les indicateurs relatifs aux exonérations de cotisations sociales ou à la contribution au financement du relèvement du plafond de la couverture maladie universelle complémentaire ne concernent que les collectivités où ces dispositifs existent, et donc pas celles qui sont l'objet de ce rapport.

A contrario, les indicateurs relatifs à la réussite du parcours de formation des volontaires du service militaire adapté devraient englober toutes les collectivités où il existe, et pas seulement les départements. Ils portent sur le taux d'attribution de l'attestation de formation et sur le taux d'insertion en fin de contrat : ces deux données sont pertinentes, mais il serait utile que le deuxième

distingue la part des volontaires du SMA qui ont ensuite trouvé un emploi, de celle des jeunes gens qui sont entrés dans un autre dispositif de formation. Les actions « continuité territoriale », « actions sanitaires et sociales » et « actions culturelles » sont aussi communes à toutes les collectivités. Le coût moyen des dispositifs de continuité territoriale par bénéficiaire ne constitue pas un indicateur de performance ; il conviendrait de calculer la part du coût du déplacement laissé à la charge des bénéficiaires et de s'assurer que les dispositifs ne se concentrent pas sur un petit nombre de personnes. L'avant-projet de performance indique que l'action sanitaire et sociale concerne notamment Wallis-et-Futuna et la Nouvelle-Calédonie, mais il n'y a ni objectif ni indicateur lié à cette action. Quant aux indicateurs des actions culturelles, ils portent exclusivement sur les délais de traitement des demandes de subventions et sur la qualité des projets aidés, mesurée à travers la part des dossiers soldés positivement deux ans après leur engagement juridique.

Pour ce qui est du programme 3, la plupart des objectifs a trait à l'activité du ministère de l'outre-mer et à la gestion de ses personnels. Ils ne seront réellement utiles que si sont présentées aussi des comparaisons avec les autres ministères.

Globalement, votre Rapporteur spécial estime que la part limitée des crédits de l'Outre-mer destinée aux collectivités à statut particulier ne doit pas conduire à négliger les actions en leur faveur et leurs spécificités au sein des objectifs et des indicateurs de la mission.

Il considère que l'affirmation de la dimension interministérielle de coordination du ministère de l'outre-mer devrait conduire à la mise en place d'objectifs et d'indicateurs de résultat qui rendent réellement compte des politiques menées dans ces collectivités : le nombre d'élèves par professeurs ou de kilomètres de route réalisés pourrait constituer des objectifs intéressants et faciles à mesurer.

3.— Des expérimentations qui ne concernent pas les collectivités d'outre-mer à statut particulier

À l'instar des autres ministères, le ministère de l'outre-mer met en place deux expérimentations dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre de la loi organique. L'une d'elles concerne la politique du logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Son objet est donc extérieur au champ de ce rapport spécial. Il en est de même pour l'autre expérimentation, relative à la coopération régionale, qui relève du programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer », et porte sur les crédits du Fonds de coopération régionale institué par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 au profit des quatre départements d'outre-mer et étendu à Mayotte depuis décembre 2002.

En ce qui concerne cette action de coopération régionale, votre Rapporteur spécial observe que la subvention de l'État au Fonds de coopération pour la Pacifique, d'un montant de 3,2 millions d'euros en 2004 comme en 2005, figure sur les crédits des Affaires étrangères. Peut-être pourrait-elle être rattachée à ceux de l'Outre-mer, et intégrée dans le programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer » auquel il contribue manifestement.

Votre Rapporteur spécial regrette que les collectivités qui sont l'objet de ce rapport soient exclues des expérimentations : les services de l'État n'auront pas l'occasion de tester les nouvelles procédures avant qu'elles s'appliquent à l'ensemble des crédits, en 2006.

II.— LA CONTRIBUTION ACCRUE DE L'ETAT AU DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER

Alors que l'ensemble des ministères finance les dispositifs de droit commun applicables à l'outre-mer ⁽¹⁾, le ministère de l'outre-mer prend à sa charge les dispositifs spécifiques à ces collectivités. Ils consistent pour l'essentiel en soutiens renforcés, qu'ils prennent la forme d'aides directes aux populations ou de dotations particulières aux collectivités. Ces dernières se développent, dans le respect de l'autonomie qui a été progressivement accordée à ces anciens territoires d'outre-mer.

A.— LES DISPOSITIFS COMMUNS A TOUTES LES COLLECTIVITES, A L'ISSUE DE LA LOI DE PROGRAMME

La plus grande partie des dispositifs financés par les crédits de l'Outre-mer est commune à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie et Wallis-et-Futuna, le cas des TAAF étant à part. La récente loi de programme pour l'outre-mer les a renforcés. Ce projet de budget conforte les moyens nécessaires à son application.

1.— Des dépenses ordinaires de plus en plus orientées vers les besoins des populations

Si une part des dépenses ordinaires du ministère assure le fonctionnement de ses services, en métropole comme outre-mer, l'essentiel est orienté vers les besoins sociaux des populations. L'État joue en la matière un rôle subsidiaire par rapport à celui des autorités locales, mais qui n'en est pas moins important d'un point de vue qualitatif.

a) Les moyens des services

Les moyens des services, figurant aux trois premières parties du titre III, c'est-à-dire hors subventions aux établissements publics et dépenses diverses, sont limités à 143,13 millions d'euros dans le projet de budget pour 2005, contre 177,95 millions d'euros en 2004, du fait de transferts qui atteignent 37,67 millions d'euros au total. Le principal d'entre eux (37,46 millions d'euros) est la conséquence de l'inscription sur la section de l'Intérieur de 969 emplois dans le cadre de la mise en œuvre de la globalisation des crédits des préfectures de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Avant transferts, les moyens des services représentaient un total de 180,8 millions d'euros, en hausse de 1,6 %.

(1) Voir le tableau de récapitulation à la fin de l'introduction.

Les dépenses de personnel sont ainsi réduites à 109,73 millions d'euros pour un effectif total des personnels de l'État inscrit sur les crédits l'Outre-mer de 4.807 personnes en 2005. Hors transfert, le nombre d'emplois est seulement réduit de six : trois emplois sont supprimés à la préfecture de Guadeloupe, trois autres le sont au haut-commissariat de Nouvelle-Calédonie.

En 2005, l'effectif budgétaire de l'administration centrale devrait être de 284 agents (273 au 31 décembre 2004), dont 261 titulaires, 16 contractuels et 7 militaires et représenter une masse salariale de 11,15 millions d'euros. L'ensemble des crédits dévolus aux dépenses d'administration générale du ministère, personnels inclus, atteignait 16,6 millions d'euros en 2004, soit environ 9 % des crédits de personnels et de fonctionnement alors inscrits sur la section de l'Outre-mer, ce qui est assez limité. Après les transferts de crédits prévus dans le projet de budget pour 2005, cette part dépassera les 11 %.

L'effectif des personnels d'autorité en service en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie, devrait être de 37 en 2005 (contre 48 en 2004), celui des personnels militaires en service de 587. En dehors de ces emplois, les personnels d'État employés dans les territoires d'outre-mer sont les suivants :

- 212 personnes en Nouvelle-Calédonie, et 16 agents sous statut de droit local ;
- 255 personnes en Polynésie française, et 75 personnes sous statut de droit local ;
- 16 personnes à Wallis-et-Futuna, et 21 personnes sous statut de droit local ;
- 17 personnes pour les Terres australes et antarctiques françaises.

Outre les trois suppressions de postes mentionnées *supra*, les principales mesures demandées dans le projet de budget en ce qui concerne les personnels des collectivités d'outre-mer à statut particulier et de Nouvelle-Calédonie sont les suivantes :

– le redéploiement d'un emploi d'administrateur civil de Polynésie française à l'administration centrale ;

– la fin des détachements croisés, au nombre de 24, prévus à l'article 202 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie ; parmi eux, 10 seront redéployés ;

– la transformation de 39 emplois en Nouvelle-Calédonie, dont 27 pour tenir compte de la situation réelle des personnels ;

– l'inscription d'une provision destinée à la mise en œuvre de l'aménagement indemnitaire des personnels des hauts-commissariats ;

– un repyramidage pour 6 emplois à Wallis-et-Futuna.

Enfin, un effort important (7,75 millions d'euros en autorisations de programme et 5,55 millions d'euros en crédits de paiement) est maintenu en matière d'équipement administratif. Pour les collectivités qui sont l'objet du présent rapport, les crédits de paiement sont portés de 1,8 million d'euros à 2,2 millions d'euros. Les autorisations de programme, à 3,15 millions d'euros, sont destinées au regroupement des services du haut-commissariat à Nouméa (pour 2 millions d'euros), à la remise à niveau du parc immobilier de Polynésie française (à hauteur de 0,85 million d'euros) et à la sécurisation des locaux de l'administration supérieure de Mata-Utu (pour 0,3 million d'euros).

b) L'action sociale et culturelle

La participation de l'État à l'action sociale et culturelle, menée au premier chef par les collectivités d'outre-mer, est répartie entre deux chapitres : sur le chapitre 44-03 – Actions en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion professionnelle et du dialogue social outre-mer, l'article 41, doté de 10,26 millions d'euros dans le projet de budget, est consacré aux actions d'insertion et de développement dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ; sur le chapitre 46-94 – Action sociale, culturelle et de coopération régionale, trois articles sont relatifs à des mesures d'aides sociales à ces mêmes collectivités, pour un total de 8,83 millions d'euros. Comme en 2004, plus de 19 millions d'euros compléteront ainsi les actions conduites par les collectivités.

- *Les mesures d'insertion*

Les 10,26 millions d'euros inscrits sur l'article 41 du chapitre 44-03 financeront la mise en place de solutions d'insertion, destinées aux jeunes et aux adultes. Cette dotation est en léger repli de 0,5 million d'euros. Deux dispositifs sont pris en charge sur cet article : celui des « jeunes stagiaires pour le développement », pour lequel 5,65 millions d'euros ont été délégués en 2003, et celui des chantiers de développement local.

Le programme « chantier de développement local », qui existe aussi à Mayotte, a été mis en place afin d'apporter à des personnes particulièrement défavorisées et dépourvues d'emploi, une aide financière temporaire ainsi qu'un statut de salarié en contrepartie d'un travail d'intérêt général. 3.143 personnes, dont 1.186 de moins de 26 ans, en ont bénéficié en 2003 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna. Le coût du dispositif est présenté ci-après :

CREDITS CONSACRES AUX CHANTIERS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

(en millions d'euros)

| | Montants délégués | | | | Dotation pour 2004 |
|----------------------------|-------------------|------|------|------|--------------------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | |
| Nouvelle-Calédonie | 1,11 | 1,36 | 1,11 | 1,49 | 1,48 |
| Polynésie française | 2,00 | 2,00 | 2,06 | 2,11 | 2,00 |
| Wallis-et-Futuna | 1,09 | 1,22 | 1,22 | 1,67 | 1,65 |

Source : ministère de l'outre-mer.

Votre Rapporteur spécial souhaite la mise en place dans les meilleurs délais d'une réflexion dans le but d'une nouvelle orientation de l'éligibilité de ce dispositif d'aide (le seul à Wallis-et-Futuna) qui tendrait à transférer les bénéficiaires de ces chantiers du secteur administratif vers le secteur marchand.

- *La formation professionnelle*

L'article 60 du chapitre 46-94 – Préformation et formation professionnelle dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-calédonie finance notamment le programme « cadre avenir » (qui a succédé au programme « 400 cadres » en Nouvelle-calédonie en 1999) et le programme « 40 cadres » à Wallis-et-Futuna. Sa dotation est stabilisée à 7,43 millions d'euros depuis 2003, année où elle avait bénéficié de moyens nouveaux à hauteur de 1,43 million d'euros.

En 2003, 6,2 millions d'euros ont été délégués en Nouvelle-Calédonie et 200.000 euros à Wallis-et-Futuna pour ces programmes de formation ; la loi de finances initiale pour 2004 leur a ouvert, respectivement, 6,4 millions d'euros et 408.200 euros.

- *Les bourses d'enseignement supérieur*

L'article 49 du chapitre 46-94 contribue au financement des bourses d'études des jeunes titulaires du baccalauréat et désirant poursuivre des études supérieures en métropole dans des filières non disponibles sur place. Depuis 2004, ce dispositif est doté de près de 0,7 million d'euros. En 2004, 46 bourses ont été accordées dans les îles Wallis et Futuna, 30 en Nouvelle-Calédonie et 19 en Polynésie française.

- c) *Les aides à la mobilité*

Le souci de faciliter la mobilité des Français d'outre-mer est relativement récent mais il se traduit désormais par deux dispositifs : la dotation de continuité territoriale et le passeport-mobilité. La première a un champ de bénéficiaires large, mais l'aide est partielle, tandis que le second est destiné aux seuls étudiants et jeunes en démarche d'insertion professionnelle mais elle assure la gratuité du vol entre la collectivité et la métropole (voire entre deux collectivités d'outre-mer). Au total, la mise en œuvre de ces deux dispositifs en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, représente une dépense de l'ordre de 11 millions d'euros par an.

- *La dotation de continuité territoriale*

C'est l'article 60 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer qui a prévu la participation de l'État au financement d'un dispositif destiné à faciliter la mobilité des résidents des collectivités d'outre-mer, en leur permettant de bénéficier d'une réduction du prix du billet pour leurs déplacements entre leur collectivité et la métropole, dans des conditions fixées par les collectivités concernées. La dotation de continuité territoriale ainsi instaurée

s'est élevée à 30 millions d'euros pour l'année 2004. Cette dotation a été inscrite sur le budget du FIATA par la loi de finances initiale. En cours de gestion, le ministère de l'outre-mer a redéployé 12 millions d'euros pour prendre en charge une partie du financement du dispositif.

Le projet de budget pour 2005 propose le rattachement de l'ensemble de ces crédits sur la section de l'Outre-mer, conformément au vœu exprimé en la matière par votre commission des Finances au cours de la discussion sur les crédits des transports aériens pour 2004 ⁽¹⁾. Inscrits sur le nouvel article 40 du chapitre 41-51 – Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales de l'outre-mer, ils seront portés à 30,99 millions d'euros en 2005.

Le décret du 30 janvier 2004 a fixé les modalités de la répartition de la dotation de continuité territoriale entre les collectivités concernées, dont la plupart ont à ce jour défini, totalement ou partiellement, les modalités d'attribution de ces aides. La distance existante entre chacune des collectivités d'outre-mer et la métropole constitue l'un des critères essentiels pris en compte pour l'établissement de cette répartition. Cette dernière repose ainsi :

– pour moitié sur la prise en compte de données objectives et relativement stables, traduisant le poids potentiel en valeur absolue de chaque collectivité dans les déplacements globaux des résidents de l'outre-mer vers la métropole, à savoir *leur éloignement géographique de la métropole et leur situation démographique* ;

– pour moitié sur la prise en compte de données objectives et variables, traduisant le poids en valeur relative de chaque collectivité dans la réalité des déplacements sur les dessertes entre elles et la métropole, à savoir *leur éloignement géographique de la métropole et la réalité du trafic constaté sur la liaison* entre la métropole et chaque collectivité durant l'année précédant celle du vote de la loi de finances. Pour ce faire feront foi les statistiques ou, à défaut, les estimations établies annuellement par le ministère chargé de l'aviation civile. Toutefois, pour prendre en compte l'incidence négative au niveau tarifaire pour les résidents d'un nombre de passagers transportés très limité, le trafic constaté est multiplié par deux lorsqu'il est inférieur à 15.000 passagers annuels.

Pour la répartition de cette seconde moitié de la dotation, un coefficient correcteur est introduit pour essayer de pallier les effets financiers pénalisants induits pour les résidents de certaines collectivités d'outre-mer de par :

– l'obligation de déplacements intérieurs en avion préalables à leur déplacement en métropole du fait de l'inaccessibilité par le mode routier de l'aéroport de correspondance depuis leur(s) commune(s) de résidence ;

– et/ou l'existence d'une offre de transport non concurrentielle, réduite à une seule compagnie, sur tout ou partie de la desserte entre la métropole et leur collectivité.

(1) Voir le rapport spécial de M. Charles de Courson sur le projet de budget des transports aériens pour 2004 (Assemblée nationale, XX^{ème} législature, n° 1110 annexe 24), pp. 107-120.

C'est ainsi que la Polynésie française bénéficie d'un coefficient correcteur de 1,2 pour tenir compte de sa dimension archi-pélagique, et la Nouvelle Calédonie et les îles Wallis et Futuna d'un coefficient de 1,8, pour tenir compte de la dimension archi-pélagique de ces deux collectivités et de la présence d'un seul transporteur aérien sur une partie des dessertes Nouvelle-Calédonie/Paris et Wallis/Paris.

Le parcours entre Wallis et la Nouvelle Calédonie est intégré dans le calcul de la dotation accordée à Wallis-et-Futuna, d'une part à travers la prise en compte en facteur commun de la distance pour le calcul des deux moitiés de la dotation (la somme des distances orthodromiques entre Paris et la Nouvelle Calédonie et entre cette dernière et Wallis) et par la majoration de 50 % accordée du fait que ce parcours est effectué par un seul transporteur (celle-ci, combinée avec la majoration accordée par ailleurs pour tenir compte du parcours intérieur entre Futuna et Wallis, aboutit à une majoration globale de 80 % de la deuxième moitié de la dotation attribuée au Territoire).

En application de ces règles, la dotation de continuité territoriale a été répartie entre les collectivités concernées par l'arrêté du 2 février 2004. Les collectivités d'outre-mer à statut particulier se sont vu attribuer près de 7,31 millions d'euros à ce titre en 2004.

**RÉPARTITION DE LA DOTATION DE CONTINUITÉ
TERRITORIALE POUR LA NOUVELLE-CALEDONIE, LA
POLYNESIE FRANÇAISE ET WALLIS-ET-FUTUNA EN 2004**

(en euros)

| Collectivité | Montant |
|---------------------|------------------|
| Nouvelle-Calédonie | 3.066.629 |
| Polynésie française | 3.967.864 |
| Wallis-et-Futuna | 273.348 |
| Total | 7.307.841 |

Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

Compte tenu des délibérations tardives et parfois incomplètes des exécutifs régionaux et des délais requis par la Commission européenne, dont l'approbation est nécessaire avant l'entrée en vigueur des régimes d'aides des départements d'outre-mer, il est probable que peu de ces dispositifs seront mis en œuvre avant la fin de l'année 2004. Seule, la collectivité de Wallis-et-Futuna a déjà reçu l'intégralité de sa dotation pour 2004. Aucune collectivité d'outre-mer à statut particulier n'a, à ce jour, décidé d'abonder sa part de la dotation de continuité territoriale sur son propre budget, comme la loi le permet.

Chaque collectivité a élaboré un dispositif différent. Néanmoins, partout, les bénéficiaires ne doivent pas être éligibles à d'autres aides et seul un voyage aller-retour par an est subventionné. En revanche, il existe des conditions de revenus en Polynésie française, comme dans les départements d'outre-mer, mais ce n'est le cas ni en Nouvelle-Calédonie, ni à Wallis-et-Futuna ; de même, le montant unitaire des aides est variable. Sur la base du prix moyen coupon annuel

en classe économique, la seule dotation accordée par l'État représente une aide de l'ordre de 30 % par billet aller-retour accordée à près de 6.000 passagers en Nouvelle Calédonie, près de 9.000 passagers en Polynésie française et environ 400 à Wallis-et-Futuna.

Le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie demande l'annulation de la décision du gouvernement local d'attribuer l'aide aux seules personnes ayant une carte d'électeur en Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire présents depuis au moins dix ans dans l'archipel. Cette condition est jugée discriminatoire.

Votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur deux problèmes qui touchent à la dotation de continuité territoriale accordée aux îles Wallis et Futuna. Il observe que, en 2004, la répartition de cette dotation a été faite sur la base du recensement de 1996, alors qu'un recensement a eu lieu en 2003. Il conviendrait de tenir compte, en 2005, des nouveaux chiffres de population. Par ailleurs, dans la mesure où ces îles ont des liens historiques et culturels très forts avec la Nouvelle-Calédonie, où vivent 25.000 de leurs ressortissants, il estime qu'il serait nécessaire d'accorder une dotation susceptible de permettre l'abaissement du prix du billet entre les deux archipels.

– *Le passeport mobilité*

Le passeport mobilité a été mis en place à compter du 1^{er} septembre 2002. Il devrait concerner 11.000 étudiants sur l'ensemble des collectivités d'outre-mer et 5.000 jeunes en formation professionnelle ou engagés dans une démarche d'accès à l'emploi. Le principe du passeport repose sur le maintien à niveau de la participation financière des collectivités territoriales engagées dans un dispositif de mobilité des jeunes, auquel viendra se rajouter l'aide de l'État, de façon à ce que le coût résiduel soit nul pour les familles.

Les principales modalités du passeport sont les suivantes :

- *Volet « étudiants »* : les étudiants de moins de 26 ans, de nationalité française et originaires d'outre-mer s'inscrivant dans les établissements d'enseignement supérieur en métropole, se voient rembourser le billet d'avion vers la ville où siège l'université choisie (ou le montant résiduel non pris en charge par les autres collectivités) ;
- *Volet « formation-insertion professionnelle »* : l'aide de l'État (complétant notamment celles mises en œuvre par les collectivités) permet la gratuité du transport aérien vers la métropole, ou vers une autre collectivité outre-mer, pour les jeunes français de 18 à 30 ans, domiciliés dans une collectivité outre-mer et dont le projet professionnel de formation (d'une durée minimale de 3 mois) ou d'insertion (sous forme d'un contrat à durée déterminée supérieur à 6 mois ou d'un contrat à durée indéterminée) se réalise en mobilité.

**LE PASSEPORT MOBILITE EN NOUVELLE-CALEDONIE, EN POLYNESIE FRANÇAISE
ET A WALLIS-ET-FUTUNA EN 2003**

| | Nombre de bénéficiaires | Montant des dépenses (en euros) |
|-----------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------|
| Passeport mobilité « étudiants » | 1.415 | 1.886.025 |
| Nouvelle-Calédonie | 649 | 924.825 |
| Wallis-et-Futuna | 16 | 19.200 |
| Polynésie française | 750 | 942.000 |
| Passeport mobilité « formation » | 418 | 837.766 |
| Nouvelle-Calédonie | 245 | 452.104 |
| Wallis-et-Futuna | 112 | 273.318 |
| Polynésie française | 61 | 112.344 |
| Total général | 1.833 | 2.723.791 |

Source : documents budgétaires.

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit de dédier 11 millions d'euros (sur l'article 90 du chapitre 46-94 « action sociale, culturelle et de coopération régionale ») au financement de ce dispositif pour l'ensemble de l'outre-mer français.

d) Le service militaire adapté

Le service militaire adapté (SMA), forme de service militaire propre à l'outre-mer, s'applique en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie. La loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national a prévu la fin de l'appel obligatoire sous les drapeaux pour les jeunes gens nés à partir de 1979. Cette réforme concerne également le service militaire adapté, qui fait désormais appel au volontariat.

Le SMA joue le rôle d'un organisme de formation des jeunes. Il forme, en partenariat avec l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et l'éducation nationale, des jeunes volontaires sortis le plus souvent sans qualification du système éducatif, en vue de favoriser leur insertion sur le marché de l'emploi. Les stagiaires peuvent intégrer la catégorie des techniciens, après leur cycle de formation, dans la mesure où ils ont acquis les qualifications nécessaires pour occuper les postes ouverts. Le coût moyen annuel pour un soldat varie de 12.600 euros en métropole à 23.000 euros en Nouvelle-Calédonie. Le coût annuel moyen d'un volontaire stagiaire pour 2003 varie en fonction du lieu d'affectation de 7.000 euros en métropole à 9.000 euros dans certains départements d'outre-mer. La durée du volontariat est fixée à 5 ans maximum (dont une durée de formation de 24 mois maximum).

Après les créations de postes qui se sont étalées entre 2000 et 2003, le SMA a retrouvé le même nombre de volontaires qu'il avait d'appelés en 1998, soit plus de 3.000 volontaires pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer concernées. L'effectif en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française est de 460 volontaires (76 % de volontaires stagiaires et 24 % de volontaires techniciens).

La stabilité des effectifs conduit à la quasi-stabilité des dépenses induites par le SMA. Hors rémunération des personnels civils et des stagiaires, pour lesquels le partage des coûts selon le type de collectivité n'apparaît pas, les crédits destinés au service militaire adapté se situent, depuis 2003, autour de 18 millions d'euros pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

**COÛT DU SMA DANS LES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER
À STATUT PARTICULIER (2004-2005)**

(en millions d'euros)

| | 2004 | 2005 |
|--------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|
| Rémunérations des personnels militaires (chapitres 31-15 et 31-90) | 10,98 | 11,09 |
| Charges sociales (chapitre 33-90) | 0,45 | 0,45 |
| Prestations sociales (chapitre 33-91) | 0,60 | 0,61 |
| Alimentation (chapitre 34-42) | 1,67 | 1,67 |
| Fonctionnement (chapitre 34-96) | 3,35 | 3,35 |
| Frais de justice et réparations civiles (chapitre 37-91) | — | — |
| Infrastructure et matériel techniques (chapitre 57-91) ⁽¹⁾ | 0,75 | 0,75 |
| Total | 17,80 | 17,92 |

*(1) en crédits de paiement.
Source : ministère de l'outre-mer.*

Les chantiers d'application de la formation, réalisés par les unités du SMA, ont permis, d'une part, la concrétisation et l'application des enseignements théoriques reçus durant les premiers mois de la formation professionnelle et d'autre part, de participer au développement structurel local, et notamment en 2004 et 2005 :

– en Nouvelle-Calédonie, à la mise hors d'eau du « magasin Ballande » dans le vieux village de Tiébaghi et à la réalisation d'une maison commune à Karembé ;

– en Polynésie française, à la participation au chantier de réalisation de la traversière de l'île de Tahiti, la réalisation d'une rampe de mise à l'eau et la couverture traditionnelle d'un faré sur l'île de Nuku Hiva.

Les unités du SMA ont apporté leur concours en 2003 et 2004 à des travaux à la suite du passage du cyclone Érica, en particulier dans la province Nord en Nouvelle-Calédonie, et à la lutte contre les feux de forêts à Tubuai dans les îles Australes.

2.– Des subventions aux collectivités locales en hausse

Les collectivités d'outre-mer à statut particulier perçoivent certaines dotations globales dans des conditions très voisines de celles applicables aux communes de métropole et des départements d'outre-mer. En plus de ces dotations, qui font l'objet d'un prélèvement sur recettes comme celles versées en

métropole et dans les départements d'outre-mer, le ministère de l'outre-mer verse des subventions spécifiques à ces collectivités. Les dotations qui ne concernent que l'une d'entre elles, comme la subvention au Fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française ou les dotations globales pour la Nouvelle-Calédonie seront présentées *infra*.

a) Les dotations de droit commun

Les territoires de la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ne sont pas concernés par la dotation globale de fonctionnement « classique », mais la dotation globale de fonctionnement des communes est perçue par les communes de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie et les circonscriptions de Wallis-et-Futuna.

**DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT AUX COMMUNES
D'OUTRE-MER**

(en millions d'euros)

| | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------------|-------------|-------------|--------------|
| Polynésie française | 46,9 | 47,6 | 51,3 |
| Nouvelle-Calédonie | 48,1 | 48,7 | 49,3 |
| Wallis-et-Futuna | 3,1 | 3,1 | 3,3 |
| Total général | 98,1 | 99,4 | 103,9 |

Source : ministère de l'outre-mer.

Votre Rapporteur spécial note à titre d'exemple l'importance des missions dévolues aux trois circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna. Elles assurent à la population les services rendus en métropole par les communes ou qui ne sont pas assurées par le Territoire ou l'État, ainsi par exemple : l'établissement des documents administratifs, le financement des cérémonies coutumières, les équipements collectifs, le programme de l'habitat social, les services d'hygiène et de salubrité publique, les transports scolaires, la sécurité contre l'incendie, le soutien aux instituteurs du premier degré (aides maternelles). Pour toutes ces raisons, une dotation globale de fonctionnement renforcée est justifiée.

Cette demande a été récemment relayée par plusieurs sénateurs ⁽¹⁾ qui ont souligné la nécessité que les modalités de calcul de la DGF prennent en compte les spécificités de Wallis-et-Futuna, en particulier l'augmentation des dépenses de fonctionnement et les transferts de charges de l'assemblée vers les circonscriptions sans contrepartie financière. La ministre de l'outre-mer a proposé plusieurs formules : la mise en place de ressources nouvelles tenant compte des charges particulières des circonscriptions, une modification des modalités de calcul de la DGF ou la création d'un fonds de péréquation au profit des circonscriptions. Pour l'heure, il n'a pas été donné suite à ces propositions.

(1) MM. Jean-Jacques Hyest, Christian Cointat, Simon Sutour, rapport d'information fait au nom de la commission des lois, à la suite d'une mission effectuée en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna du 9 au 20 septembre 2003, n° 216 (2003-2004), déposé le 16 février 2004.

Par ailleurs, si la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis et Futuna ne reçoivent pas de dotation globale d'équipement, les communes des deux premières ainsi que les circonscriptions des dernières en bénéficient.

b) Les subventions de caractère facultatif

Les subventions de fonctionnement à caractère facultatif sont inscrites au chapitre 41-91 – Subventions de caractère facultatif aux collectivités locales des départements d'outre-mer, aux budgets locaux des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie et à divers organismes.

Depuis 2003, Wallis-et-Futuna a perçu chaque année 926.698 euros de subvention de fonctionnement, inscrits sur l'article 10. Il est proposé de lui accorder 500.000 euros de plus en 2005 afin d'aider le Territoire à prendre en charge la desserte aérienne des deux îles à hauteur de 920.000 euros au total.

Le ministère verse chaque année au territoire des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) une subvention qui abonde ses ressources de fonctionnement. La subvention devrait être réduite de 100.000 euros en 2005, pour s'établir à 5,187 millions d'euros. Une subvention est aussi versée au préfet de la Réunion, administrateur des îles Éparses, pour contribuer au fonctionnement de services de météorologie. Le montant alloué est de 60.213 euros depuis plusieurs années.

L'article 34 – Provinces de Nouvelle-Calédonie finance notamment une partie de la participation de l'État aux contrats de développement pour les provinces en Nouvelle-Calédonie. Sa dotation est stable, à près de 8,79 millions d'euros. Quant à l'article 60, il accueille la subvention destinée à l'Agence de développement économique de la Nouvelle-Calédonie, à hauteur de 304.200 euros.

Les subventions d'investissement sont essentiellement inscrites sur les chapitres 68-90 et 68-92 du Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) (voir *infra*).

En outre, sous l'intitulé Travaux divers d'intérêt local, le chapitre 67-51 retrace des crédits destinés à l'ensemble des collectivités d'outre-mer. Il est généralement abondé par des fonds provenant de la réserve parlementaire. C'est ce qui explique la faiblesse des crédits figurant dans le projet de budget (762.000 euros en autorisations de programme et 180.000 euros en crédits de paiement), par rapport aux dotations ouvertes pour 2004 (respectivement 1,92 million d'euros et 1,34 million d'euros). En 2004, 8.380 euros ont été affectés aux travaux d'aménagement du falé polyvalent du village de Vaisei, dans le territoire de Wallis-et-Futuna.

3.– Le rôle du Fonds d'investissement pour le développement économique et social

Le Fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES) est désormais régi par le décret n° 2004-863 du 24 août 2004 qui a abrogé le décret n° 92-758 du 4 août 1992 portant réforme du fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer. Ce décret modificatif a, notamment, supprimé les comités directeurs et restreints du FIDES. Le Fonds sert principalement à financer les subventions d'investissements des contrats de plan. Ses ressources proviennent des crédits ouverts au budget, répartis entre une section générale, regroupant les interventions du Fonds relevant de l'action directe de l'État (article 20 du chapitre 68-90) et une section des territoires, regroupant les interventions relevant des compétences des territoires (chapitre 68-92), qui n'a plus été dotée en loi de finances initiale depuis 2001.

Les crédits de la section générale du FIDES ont évolué comme suit en exécution 2003 et 2004 (au 30 juin).

SECTION GÉNÉRALE DU FIDES EN 2003 ET 2004

(en euros)

| Années | Origines de crédits | Autorisations de programme | Crédits de paiement |
|--------|------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------|
| 2003 | • Loi de finances initiale | 46.222.000 | 49.409.000 |
| | • Report des crédits disponibles au 31 décembre 2002 | 7.463.271 | 8.497.885 |
| | • Décret de virement | 4.622.000 | 4.940.900 |
| | • Loi de finances rectificative | 16.035.760 | 7.869.100 |
| | Total | 74.343.031 | 70.716.885 |
| 2004 | • Loi de finances initiale | 41.000.000 | 50.000.000 |
| | • Report des crédits disponibles au 31 décembre 2003 | 20.130.992 | 8.980.831 |
| | Total | 61.130.992 | 58.980.831 |

Source : ministère de l'outre-mer.

En 2003, la section générale du FIDES a intégré les crédits en provenance de l'ancien chapitre 68-93 au titre du FEPNC, ainsi que ceux destinés à la nouvelle convention de développement pour Wallis-et-Futuna. Un décret de virement en provenance du chapitre 65-01 a permis le financement des travaux liés à l'éradication de la trémolite et celui du programme de reconstruction des logements sinistrés suite au passage du cyclone Érica en Nouvelle-Calédonie. Les crédits ouverts en loi de finances rectificative étaient destinés à ce dernier programme et à la couverture de la subvention du Fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française.

En plus des programmes de financement au profit des différentes collectivités, le FIDES permet la réalisation d'opérations mises en œuvre par l'administration centrale, à hauteur de 0,95 million d'euros en 2003 et de 0,80 million d'euros en 2004. La principale action est la promotion touristique, pour 0,50 million d'euros par an.

Dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits de la section générale du FIDES (chapitre 68-90) s'élèvent à 41 millions d'euros en autorisations de programmes, comme en 2004, et à 49,6 millions d'euros en crédits de paiement, contre 50 millions d'euros en 2004. 2,5 millions d'euros en autorisations de programme comme en crédits de paiement sont destinés au financement de la convention spécifique de Wallis-et-Futuna, sur l'article 20. Sur les 38,5 millions d'euros d'autorisations de programme de l'article 10, 33,5 millions d'euros sont relatifs aux contrats de développement.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits de la section territoriale du FIDES :

SECTION DES TERRITOIRES EN 2003 ET 2004

(en euros)

| Années | Nature des opérations | Autorisations de programme | Crédits de paiement |
|--------|------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------|
| 2003 | – Loi de finances initiale | – | – |
| | – Report des crédits disponibles au 31 décembre 2002 | 494.880 | 334.422 |
| | Total | 494.880 | 334.422 |
| 2004 | – Loi de finances initiale | – | – |
| | – Report des crédits disponibles au 31 décembre 2003 | 525.005 | 334.422 |
| | Total | 525.005 | 334.422 |

Source : ministère de l'outre-mer.

a) L'action du FIDES en Nouvelle-Calédonie

La loi de finances initiale pour 2003 a supprimé le chapitre 68-93 – Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie, qui alimentait le FIDES et a opéré le redéploiement de ses crédits. Les opérations financées par l'intermédiaire du Fonds d'équipement et de promotion de la Nouvelle-Calédonie (FEPNC), créé au sein du FIDES par la loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988, sont désormais prises en charge directement sur le chapitre 68-90. Ce dernier continue d'assurer la participation de l'État à la section équipement du Fonds intercommunal de péréquation (FIP) – l'État ne contribue pas à la section fonctionnement de ce fonds.

LE FIDES EN NOUVELLE-CALEDONIE EN 2003 ET 2004

(en euros)

| Années | Nature des opérations | Autorisations de programmes ouvertes |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 2003 | - Contrats de développement 2000/2004 (4 ^{ème} tranche) | 23.129.000 |
| | - Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) | 958.000 |
| | - Institut calédonien de participation (ICAP) | 1.110.000 |
| | - Actions de développement en milieu rural | 1.100.000 |
| | - FIP - Équipement | 1.700.000 |
| | - Institut agronomique calédonien (IAC) | 250.000 |
| | - Fonds de garantie des projets de développement économique sur les terres coutumières | 160.000 |
| | - Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) | 6.920 |
| | - Automatisation du dédouanement | 1.061.730 |
| | - Éradication de la trémolite et reconstruction de logements suite au passage du cyclone Érica | 4.622.000 |
| | Total | 34.097.650 |
| 2004 | - Reconstruction de logements suite au passage du cyclone Érica | 9.165.760 |
| | - Contrats de développement 2000/2004 (5 ^{ème} tranche) | 23.400.000 |
| | - Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) | 958.000 |
| | - Institut calédonien de participation (ICAP) | 900.000 |
| | - Actions de développement en milieu rural | 600.000 |
| | - FIP - Équipement | 1.250.000 |
| | - Institut agronomique calédonien (IAC) | 250.000 |
| | - Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) | 34.300 |
| | Total | 36.558.060 |

Source : ministère de l'outre-mer.

b) L'action du FIDES en Polynésie

Le fonds finance essentiellement le contrat de développement et l'équipement des communes, comme le montre le tableau suivant.

LE FIDES EN POLYNESIE FRANÇAISE EN 2003 ET 2004

(en euros)

| Années | Nature des opérations | Autorisations de programmes ouvertes |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 2003 | - Contrat de développement 2000/2003 (solde 3 ^{ème} tranche) | 3.063.714 |
| | - Contrat de développement 2000/2003 (4 ^{ème} tranche) | 8.615.500 |
| | - Équipement des communes | 1.715.000 |
| | - Dotation d'aide au désenclavement des archipels éloignés | 389.900 |
| | - Festival des Marquises | 474.100 |
| | - Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) | 38.100 |
| | Total | 14.296.314 |
| 2004 | - Fonds intercommunal de péréquation (FIP) | 7.930.000 |
| | - Contrat de développement 2000/2003 prolongé en 2004 (5 ^{ème} tranche) | 8.700.000 |
| | - Équipement des communes | 1.250.000 |
| | - Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) | 34.300 |
| | Total | 17.914.300 |

Source : ministère de l'outre-mer.

En 2004, c'est sur les crédits du FIDES que l'État a contribué au financement du FIP de Polynésie française. À partir de 2005, il le fera par l'intermédiaire de crédits dédiés à cet objet, sur le chapitre 41-51 (voir *infra*).

c) L'action du FIDES à Wallis-et-Futuna

En 2003 et en 2004, le FIDES a principalement assuré la poursuite du financement du contrat de développement 2000/2004 et le lancement de la convention spécifique de développement.

LE FIDES À WALLIS-ET-FUTUNA EN 2003 ET 2004

(en euros)

| Années | Nature des opérations | Autorisations de programmes ouvertes |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 2003 | - Contrat de développement 2000/2004 (solde de la 3 ^{ème} tranche) | 361.300 |
| | - Contrat de développement 2000/2004 (4 ^{ème} tranche) | 1.396.500 |
| | - Contrats de villages | 600.000 |
| | - Dotation d'aide au développement | 340.795 |
| | - Espace beach volley et sand ball | 33.500 |
| | - Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) | |
| | - Convention spécifique de développement 2003/2007 (1 ^{ère} tranche) | 30.490 |
| | Total | 2.500.000 |
| | | 5.262.585 |
| 2004 | - Contrat de développement 2000/2004 (5 ^{ème} tranche) | 1.400.000 |
| | - Contrats de villages | 600.000 |
| | - Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) | |
| | - Convention spécifique de développement 2003/2007 (2 ^{ème} tranche) | 34.300 |
| | | 2.500.000 |
| | Total | 4.534.300 |

Source : ministère de l'Outre-mer.

d) L'action du FIDES dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)

Le FIDES permet de financer l'équipement des TAAF à hauteur de 260.000 euros par an, depuis 2002.

4.- L'accélération de la réalisation des contrats de développement

Les contrats de développement de Nouvelle-calédonie, de Polynésie et de Wallis-et-futuna sont financés par le FIDES à hauteur de 33,5 millions d'euros en autorisations de programme en 2005, ce qui représente 81,7 % de l'enveloppe du chapitre 68-90. Ces contrats représentent un engagement financier de l'État de 562 millions d'euros entre 2000 et 2004.

**LES CONTRATS DE DEVELOPPEMENT EN POLYNESIE FRANÇAISE,
EN NOUVELLE-CALEDONIE ET À WALLIS-ET-FUTUNA
(hors convention de développement)**

(en millions d'euros)

| Territoires | Nouvelle-Calédonie 2000-2004 | Polynésie française 2000-2003 | Wallis- et-Futuna 2000-2004 | Total |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------|
| Total des contrats (y compris contrats de ville) | 658 | 342 | 39 | 1.039 |
| Part de l'État (y compris contrats de ville) | 354 | 171 | 37 | 562 |
| dont outre-mer : | 246 | 69 | 15 | 330 |
| chapitre 68.90 | 201 | 69 | 10 | 280 |
| chapitre 41-91 | 40 | – | – | 40 |
| chapitre 46.94 | 5 | – | 5 | 5 |
| dont autres ministères | 108 | 102 | 22 | 232 |
| Participation des territoires et des provinces | 253 | 171 | 2 | 426 |
| Autres partenaires | 51 | – | – | 51 |

NB : *La durée des contrats a été prolongée d'un an.*

Source : *ministère de l'outre-mer.*

a) Les contrats de développement en Nouvelle-Calédonie

L'article 210-1 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit que « *des contrats pluriannuels sont conclus entre l'État d'une part, la Nouvelle-Calédonie et les provinces, d'autre part ; les contrats de développement sont conclus et renouvelés pour une durée de cinq ans* ». En application de ces dispositions, des contrats de développement ont été conclus entre l'État et la Nouvelle-Calédonie sur la période 2000-2004. La participation de l'État à ces contrats s'élève à 335,95 millions d'euros. Au 31 décembre 2003, 201,48 millions d'euros avaient été délégués, ce qui représente 57 % du total de la part de l'État pour l'ensemble des contrats. 86 % des délégations avaient été engagées et 63 % des engagements payés, soit 109,47 millions d'euros. Moins du tiers de la participation de l'État avait été payé, un an avant la fin théorique des contrats.

- *Le contrat de développement État/Province Sud* : il a été signé le 17 novembre 2000 et s'élève à 134,79 millions d'euros, dont 50 % relèvent du budget de l'État. Les objectifs prioritaires de ce contrat peuvent être regroupés autour de trois axes prioritaires : l'habitat social, l'insertion des jeunes et l'action en faveur des plus démunis, le développement économique. Au 31 décembre 2003, les programmes les plus avancés sont ceux relatifs aux actions pour la jeunesse (58,8 % d'engagement, 96 % de mandatement) et aux actions économiques (65,8 % d'engagement, 77 % de mandatement).

- *Le contrat de développement État/Province Nord* : il a été signé le 24 octobre 2000 et s'élève à 149,1 millions d'euros dont 75 % sont à la charge de l'État, soit 112,52 millions d'euros. Ce contrat s'articule autour de sept programmes : routes et communications, habitat, enseignement et formation, santé, développement économique, jeunesse et sports, culture. Au 31 décembre 2003, les taux d'engagement des opérations les plus avancées allaient de 53 % à 76 %, et les taux de paiement relatifs aux engagements de 66 % à 75 %.
- *Le contrat de développement État/Province des îles Loyauté* : signé le 3 novembre 2000, il porte sur un montant de 74,84 millions d'euros, dont 53,05 millions d'euros, soit 71 %, à la charge de l'État. Les objectifs de ce contrat sont définis en trois groupes d'actions prioritaires : le développement des infrastructures et de l'habitat, la contribution au développement humain et le soutien au développement économique. Au 31 décembre 2003, les opérations les plus avancées, relatives à la contribution au développement humain, étaient engagées à 66 %, entièrement mandatés.
- *Le contrat de développement État/Nouvelle-Calédonie* : ce contrat a été signé le 7 décembre 2000 pour un montant de 118,87 millions d'euros dont une participation de l'État à hauteur de 39,47 millions d'euros. Il concerne les secteurs suivants : action sanitaire et sociale, formation professionnelle, fonds d'électrification rurale, infrastructures routières. Au 31 décembre 2003, les opérations concernant ces trois derniers domaines étaient, respectivement, engagées à hauteur de 80 %, 60 % et 100 %, et payées à 100 %, 83 % et 49 %.
- *Le contrat de développement État/inter-collectivités* : il a été signé le 2 août 2001 et s'élève à 34,72 millions d'euros, dont une participation de l'État à hauteur de 15,78 millions d'euros. Il concerne les opérations suivantes : recherche scientifique, formation des cadres et des enseignants, développement d'internet. Au 31 décembre 2003, 80 % des crédits en faveur de l'Institut agronomique néo-calédonien et 67 % de ceux destinés à la formation des cadres avaient été engagés.
- *Le contrat d'agglomération* : signé le 17 novembre 2000, il porte sur un montant de 119,31 millions d'euros, dont une participation de l'État à hauteur de 47,72 millions d'euros. Il concerne les communes de Nouméa, Païta, Mont-Dore et Dumbéa. Les trois grands axes de ce contrat se regroupent autour des actions suivantes : aménagement urbain, développement social, maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. Au 31 décembre 2003, les mesures de développement social enregistraient un taux de mandatement de plus de 97 % pour un engagement de plus de 77 %.

Par ailleurs, les contrats entre l'État et les communes sont conclus sur la base de l'article 3 de la loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Actuellement dix-neuf contrats de ce type ont été signés : huit en Province Nord (communes de Canala, Hienghene, Kone, Ouega, Poindimié, Pouembout, Poum, Voh), pour une participation de l'État de 10,47 millions

d'euros entre 2000 et 2004, huit en Province Sud (communes de Boulouparis, Farino, La Foa, Moindou, Yaté, Sarraméa, Bourail et Thio), pour un montant de 4,77 millions d'euros entre 2000 et 2004, et trois dans les îles Loyauté, à hauteur de 3,81 millions d'euros entre 2002 et 2004 ; en effet les contrats avec les communes d'Ouvéa et de Maré n'ont été signés qu'en septembre 2002 et celui avec la commune de Lifou qu'en juin 2003. Une grande partie des contrats porte sur des constructions de routes ou sur des travaux d'assainissement et d'alimentation en eau potable.

b) Les contrats de développement en Polynésie française

En Polynésie, seuls deux contrats ont été signés, l'un avec le Territoire, l'autre avec l'agglomération « capitale ».

- *Le contrat de développement de la Polynésie française (2000-2003), partiellement prolongé*

Le contrat de développement 2000-2003 s'articule autour de 4 axes stratégiques : le développement économique de la Polynésie française, l'aménagement du territoire et la gestion de l'environnement, la réduction des inégalités entre les populations et la poursuite de la déconcentration administrative, et le développement des archipels.

Ce contrat, financé par l'État à hauteur de 170,73 millions d'euros, a démarré avec quasiment une année de retard, en raison de sa signature tardive le 31 octobre 2000. Au 31 décembre 2001, le taux d'engagement était de 21,4 % ; il atteignait 42,48 % un an plus tard. Au 31 décembre 2003, le contrat était engagé à hauteur de 79 %, soit 134,53 millions d'euros. Les paiements atteignaient 46,6 millions d'euros, soit 35 % des engagements. Au 30 juin 2004, le taux d'exécution du contrat de développement était proche de 85 %.

Le contrat a fait l'objet d'une prolongation d'un an par l'avenant n° 45-04 du 20 avril 2004. Celui-ci constate que les crédits d'État du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, du ministère de la santé et de la protection sociale, et du ministère de l'écologie et du développement durable, prévus au titre du contrat de développement 2000-2003 ont été totalement délégués et qu'il n'y a pas lieu de prolonger la durée du contrat pour ces derniers.

En revanche, considérant la nécessité de mener à terme les autres projets du contrat, grevés par diverses contraintes techniques, il a été décidé que le contrat couvrirait la période du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2004 pour les ministères de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la santé et de la protection sociale, de la culture et de la communication et pour le ministère de l'outre-mer.

- *Le contrat d'agglomération de Papeete (2000-2003)*

Le contrat de ville de l'agglomération de Papeete pour la période 2000/2003 a été signé le 14 novembre 2000. Les partenaires sont : l'État, le Territoire et les communes d'Arue, Mahina, Papeete, Punaaiua, Paea, Puae et Faa'a. Ce contrat a été prolongé jusqu'en 2004, tout comme le contrat de développement auquel il est intégré.

Les axes privilégiés sont les suivants : définition de politiques communales de lutte contre les exclusions, mise en cohérence des différentes actions initiées à l'échelle des communes dans le cadre de l'agglomération, renforcement de l'action des associations d'habitants, déconcentration des actions de l'équipe opérationnelle d'agglomération à l'échelle des communes, développement des actions de formation des acteurs de la politique de la ville. À cet égard, les objectifs du contrat sont de créer un poste de chef de projet dans chaque commune, de mettre en place une évaluation permanente du contrat de ville, tant des actions que des programmes de financement.

Pour l'État, les crédits du ministère de la ville destinés au contrat d'agglomération 2000-2003 sont de 4,57 millions d'euros, et les crédits du FIDES s'élèvent à 7,61 millions d'euros pour des opérations d'investissement, de requalification urbaine et de création d'équipements sportifs et d'animation. Pour la part de l'État, le montant des crédits totaux est donc de 12,18 millions d'euros.

Au 31 décembre 2003, le montant des engagements était de 3,91 millions d'euros pour la délégation interministérielle à la ville, et de 7,18 millions d'euros sur le FIDES, soit 91,05 % du montant global des crédits de l'État.

- c) Le contrat de développement de Wallis-et-Futuna*

Le contrat de développement conclu entre l'État et le territoire des îles de Wallis et Futuna pour la période 2000-2004 a été signé le 4 mai 2000. Il s'élève à 39,45 millions d'euros, dont 37,17 millions d'euros pour la part de l'État.

Le contrat a été signé au moment où se déroulaient les négociations de l'accord particulier à passer avec la Nouvelle-Calédonie, conformément aux dispositions de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 qui prévoient que l'organisation des services de l'État sera distincte pour la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna. Dans ce contexte, les parties ont convenu que des conventions spécifiques et des avenants pourraient prendre en compte, en tant que de besoin, les conséquences de ces évolutions. C'est dans cette perspective que la stratégie de développement durable des îles Wallis et Futuna sur quinze ans, a été signée le 19 décembre 2002. Elle s'accompagne d'un premier instrument budgétaire qui prend la forme d'une convention de développement d'un montant de 25 millions d'euros, couvrant la période 2003-2007. Votre Rapporteur y reviendra plus loin.

Les grandes orientations du contrat sont les suivantes :

- *Poursuivre la réalisation des infrastructures et des équipements publics* : il est prévu d'améliorer le réseau routier et d'étendre le réseau d'eau potable. L'électrification et les travaux maritimes seront également poursuivis, notamment, pour ces derniers, par le balisage des chenaux de Mata-Utu, de Halalo et l'accès au quai de Léava. Enfin, les hôpitaux de Wallis-et-Futuna seront modernisés.
- *Maintenir la cohésion sociale par l'aménagement du cadre de vie et le développement des équipements sportifs* : il est prévu de réhabiliter l'habitat traditionnel, et de développer les dispositifs d'aide aux personnes âgées et handicapées. L'État participera à l'acquisition et au renouvellement de matériel pour permettre aux circonscriptions du Territoire d'assurer des services de proximité dans le domaine de la sécurité et de l'environnement. Un stade d'athlétisme sera construit.
- *Privilégier, dans le domaine de la formation, toute réalisation de nature à mieux préparer les jeunes aux spécificités de l'outre-mer* : le collège de Salaauniu sera reconstruit, de nombreux bâtiments scolaires seront réhabilités et le dispositif des chantiers de développement sera reconduit.
- *Contribuer à développer l'offre de débouchés professionnels, en particulier dans le secteur de l'agriculture* : dans le domaine agricole, un appui sera donné à l'action du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, des actions de développement ciblées seront engagées, notamment pour permettre de relancer la culture du kava à Uvéa et des actions de reboisement seront menées. Le potentiel halieutique sera évalué.

Le total des autorisations de programme reçues au 31 mai 2004 s'élève à 32 millions d'euros, soit 86 % du total de la part du contrat revenant à l'État. Le cumul des paiements antérieurs à 2004 atteint 19,38 millions d'euros ; entre le 1^{er} janvier et le 31 mai 2004, le cumul des paiements représentait 1,02 millions d'euros, soit un total de 20,4 millions d'euros, représentant 64% du total des autorisations de programme reçues. Les opérations relevant des ministères de l'écologie et du développement durable, de la culture et de la communication, et des sports enregistrent un retard important quant au mandatement des dépenses, ainsi que celles financées sur le FIDES. Par exemple, la réalisation du stade de Kafika, qui est un projet vieux d'une dizaine d'années, a commencé, mais la délégation des crédits de paiement en provenance du ministère des sports était insuffisante en septembre et la situation se serait encore aggravée depuis, si la pluie et des difficultés d'approvisionnement n'avaient pas entraîné la suspension des travaux au mois d'octobre.

La totalité des crédits de la part du contrat assuré par le Territoire a été consommée, soit 2,28 millions d'euros affectés à l'action sociale et répartis en 0,61 million d'euros en faveur de l'aide aux personnes âgées, et 1,67 million d'euros en faveur de l'aide à l'enfance.

d) Vers une nouvelle génération de contrats de développement

Le contrat avec la Polynésie française ayant été prolongé d'un an, l'ensemble des contrats de développement devait s'achever le 31 décembre 2004. Des orientations ont été définies pour leur renouvellement.

Pour la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna, il est prévu de prolonger d'une année supplémentaire des contrats qui s'achèveront ainsi le 31 décembre 2005. Ce délai supplémentaire aura pour effet de compenser l'année 2000 qui a été essentiellement consacrée aux phases de négociation et de conclusion des contrats et n'a pas permis d'engager les opérations de façon concrète. Dans ces conditions, l'année 2005 sera la véritable cinquième année opérationnelle qui permettra de donner aux collectivités le temps de mener à bien les projets inscrits dans les contrats de développement. En outre, cette année supplémentaire aura pour effet de permettre aux différents ministères financeurs qui accusent un retard dans la délégation des autorisations de programme ou des crédits de paiement de le combler. En outre, l'année 2005 sera consacrée à la préparation des nouveaux contrats qui devraient prendre effet à partir de 2006.

Pour 2005 et les années suivantes, les rapports financiers entre l'État et la Polynésie française comporteront un double volet : d'une part, la convention du 4 octobre 2002 relative au renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française a pérennisé sans limite de durée l'attribution d'une dotation non affectée *a priori* de 150,92 millions d'euros (voir *infra*) ; d'autre part, les interventions de chaque ministère de la République seront régies par les règles habituelles en la matière, c'est à dire par le biais de conventions spécifiques conclues entre le ministère concerné et les autorités de Polynésie française.

5.– La défiscalisation des investissements réformée

Le titre II de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer a introduit quatre types principaux de modifications dans le dispositif de défiscalisation créé par la loi dite « Pons » et modifié, en dernier lieu, par l'article 19 de la loi de finances pour 2001 :

- l'élargissement du champ d'éligibilité sectorielle avec le renversement de la logique qui prévoit que désormais tous les secteurs sont éligibles sauf ceux précisément déterminés dans la loi et identifiés dans la nomenclature nationale des activités de l'INSEE ;
- la suppression du plafonnement de la réduction d'impôt à 50 % du montant de l'impôt dû, introduit lors d'une réforme précédente en 2000 ;

- la mise en place d'un nouvel outil de financement des entreprises par la mobilisation de l'épargne des particuliers avec un apport de fonds propres ;
- un ensemble des avantages particuliers, alloués dans certains cas pour une durée de 5 années, au secteur du tourisme dans les départements d'outre-mer en particulier à l'ensemble des hébergements touristiques classés et à la navigation de plaisance.

Le coût des nouvelles mesures de relance de l'investissement outre-mer a été évalué à un total de 175 millions d'euros en 2005.

Les dispositions nouvelles de la loi de programme pour l'outre-mer assurent une articulation effective avec les dispositifs locaux de défiscalisation. Il s'agit principalement de la « légalisation » de la « double défiscalisation » ; correspondant à l'absence de déduction de l'assiette éligible à la défiscalisation nationale des aides résultant du régime fiscal territorial (« loi Flosse » et « loi Frogier » notamment). Cette disposition offre en toute clarté la possibilité de cumuler les deux avantages fiscaux. Elle concerne un certain nombre de secteurs définis comme prioritaires au niveau local parmi lesquels figure notamment le tourisme. De plus, pour la prise en compte de toutes les catégories d'hébergement touristique pour la rénovation ou la réhabilitation au taux majoré de 60 % (déjà en vigueur), la condition de classement doit être justifiée par un classement local.

Le nouveau dispositif d'aide a été notifié à la Commission européenne, qui a estimé, le 11 novembre 2003, qu'il était compatible avec le traité de Rome. Il s'applique aux investissements réalisés ou aux souscriptions versées à partir du 21 juillet 2003 (et jusqu'au 31 décembre 2017). L'année 2003 a donc été une année de transition.

Sur les 591 demandes d'agrément présentées en 2003, 129 ont porté sur des opérations relatives aux collectivités d'outre-mer qui nous intéressent. Près de 60 % d'entre elles concernaient la Polynésie française. Sur les 114 dossiers réglés la même année, 93 ont obtenus l'agrément, soit 81,6 %, ce qui est un peu supérieur à la moyenne de l'ensemble de l'outre-mer (78,3 %). Ils représentent un volume d'investissements de 254,3 millions d'euros, dont 167 millions d'euros investis en Polynésie française. Le nombre de dossiers agréés en 2003 a enregistré une progression de 89 % en Polynésie française, par rapport à une année 2002 en retrait, et de 39 % en Nouvelle-Calédonie. Le volume d'investissements a crû plus modestement, respectivement de 31 % et de 5 %.

La construction d'hôtel a concentré près de 100 millions d'euros d'investissement et le secteur des transports près de 50 millions d'euros. Les autres secteurs d'activité (industrie, énergies nouvelles, pêche, tourisme de plaisance) sont loin derrière. Les investisseurs se sont engagés à créer 809 emplois directs⁽¹⁾. Outre 344 emplois dans l'hôtellerie, ce sont plus de 130 emplois industriels, 110 dans le bâtiment, 74 dans le secteur de la pêche et 64 dans celui des transports qui devraient être créés.

(1) *En équivalents temps plein.*

B.– DES DISPOSITIFS DESTINES À REpondre A DES SITUATIONS SPECIFIQUES

En plus des dispositifs communs à l'ensemble des collectivités, des instruments ont été mis en place dans l'une ou l'autre pour répondre à des problèmes spécifiques.

1.– Des instruments particuliers pour soutenir le développement des îles Wallis et Futuna

Pour répondre à la situation économique et sociale particulièrement difficile de ce petit territoire, deux instruments ont été mis en place : l'un est en faveur de la création d'emploi, l'autre vise le développement des infrastructures.

a) La mise en place de la prime à la création d'emploi à Wallis-et-Futuna

Afin d'encourager la création d'emploi, d'offrir aux jeunes des emplois durables dans le secteur privé et de favoriser leur insertion professionnelle dans le secteur marchand, l'article 16 de la loi de programme pour l'outre-mer a créé une prime à la création d'emploi en faveur des jeunes de Wallis ou Futuna. Cette prime s'adresse aux entreprises situées sur les îles Wallis ou Futuna qui souhaitent recruter un jeune de moins de 26 ans sous contrat de travail à durée indéterminée à temps complet. Pour en bénéficier :

- l'entreprise doit être à jour du versement de ses cotisations et contributions sociales et fiscales ;
- ne pas avoir procédé à un licenciement économique depuis au moins un an ;
- le recrutement du jeune doit permettre d'augmenter d'une unité le nombre de salariés de l'entreprise par rapport à l'effectif moyen de l'entreprise au cours de l'année civile précédente.

La prime, financée par l'État, qui est calculée en pourcentage du salaire minimum garanti (SMIG) en vigueur à Wallis-et-Futuna, est versée pendant une durée de trois ans tant que le salarié demeure au sein de l'entreprise, que l'effectif de cette entreprise ne diminue pas et qu'elle continue d'être à jour de ses obligations fiscales et sociales. Les entreprises peuvent bénéficier de cette disposition depuis la publication, le 28 janvier 2004, de l'arrêté du représentant de l'État à Wallis-et-Futuna qui fixe le montant de la prime à 20 % du SMIG en vigueur le 1^{er} janvier de l'année civile en cours les deux premières années, 10 % du SMIG la troisième année.

Votre Rapporteur spécial souhaite que ces montants soient revalorisés afin que le dispositif devienne réellement incitatif pour les entreprises.

Le montant des crédits ouverts sur le budget du ministère de l'outre-mer pour 2004 est de 23.443 euros pour financer cette mesure. Cependant, compte tenu que le dispositif n'a été lancé qu'en janvier 2004 et que les primes sont versées semestriellement, les premiers versements ne sont intervenus que depuis juillet 2004. Pour ce faire, la somme de 15.000 euros a été déléguée à l'administration supérieure. Le niveau de consommation ne sera connu qu'en février 2005. Pour 2005, un budget identique à celui de 2004 est prévu.

Ce dispositif entré en vigueur depuis le début de l'année a du mal à démarrer, notamment en raison de la concurrence du passeport-mobilité. En effet, les jeunes de moins de 26 ans concernés par cette mesure ont tendance à se tourner en masse vers le dispositif de formation à l'extérieur du Territoire. Enfin, le dispositif souffre d'un déficit de notoriété et mettra probablement un certain temps avant d'être connu. Si bien, que huit mois après son démarrage, une dizaine de dossiers sont validés et une quinzaine en attente.

Votre Rapporteur spécial regrette que les entreprises ne soient pas plus systématiquement informées de l'existence de ce dispositif.

b) La montée en puissance de la convention de développement

La convention spécifique de Wallis-et-Futuna est financée par l'article 21 du chapitre 68-90, relatif aux subventions d'investissements en faveur du développement des territoires d'outre-mer ainsi que sur d'autres articles du projet de loi en ce qui concerne la desserte inter-îles (1,43 million d'euros pour 2005) et les chantiers de développement. En 2005, cette convention devrait bénéficier de 2,5 millions d'euros en autorisations de programme, comme en 2003 et 2004, et de 2,5 millions d'euros en crédits de paiement au titre des moyens d'investissement. Comme entre 2003 et 2004, les crédits de paiement sont proposés en hausse d'un million d'euros, pour répondre à l'accélération du rythme des réalisations.

– Une convention qui complète le contrat de développement

La convention de développement des îles Wallis et Futuna, d'un montant de 25 millions d'euros, prévoit pour la période allant de 2003 à 2007 une dotation budgétaire de 12,5 millions d'euros financée par le ministère de l'outre-mer et qui s'est traduite par la mise en place, dès 2003, de crédits à hauteur de 2,5 millions d'euros. S'y est ajoutée, au titre de 2003, une dotation exceptionnelle concernant les chantiers de développement, le fonds de transport et la subvention de la desserte aérienne, l'ensemble à hauteur de 1,03 million d'euros, entièrement financé par le ministère de l'outre-mer.

La convention a pour objet la mise en place de fonds complémentaires au contrat de développement en cours, destinés à la réalisation, dès 2003, d'opérations nouvelles, ou complémentaires des programmes déjà engagés (remise à niveau et modernisation des infrastructures, projets économiques permettant d'assurer la continuité territoriale, soutien au secteur économique, protection de l'environnement, affirmation de l'identité culturelle, amélioration du cadre de vie).

Les projets retenus dans cette convention le sont dans le cadre d'un plan d'emploi des crédits qui sera arrêté, chaque année, par l'administrateur supérieur, en liaison avec les représentants du Territoire.

En référence au document de stratégie de développement durable de Wallis-et-Futuna, la convention de développement a pour objectif de parvenir en l'an 2007 à des résultats significatifs dans les domaines suivants :

- la remise à niveau et la modernisation des infrastructures, à travers des projets destinés à désenclaver le Territoire, l'amélioration des réseaux, les infrastructures scolaires et les infrastructures sportives ;
- des projets économiques pour assurer la continuité territoriale ;
- le soutien au secteur économique ;
- la protection de l'environnement ;
- l'affirmation de l'identité culturelle ;
- l'amélioration du cadre de vie.

Un avenant interministériel, regroupant l'ensemble des contributions des autres ministères venant compléter la dotation du ministère de l'outre-mer, a été signé à Nouméa le 23 juillet 2003.

– Un début d'exécution marquée par le retard des financements destinés aux routes

Sur les 2,5 millions d'euros d'autorisations de programme déléguées en 2003, 1,8 million d'euros a été engagé au cours de l'année dans le cadre des travaux prévus pour les établissements scolaires du premier degré, et 12.000 euros ont été mandatés. En 2004, les travaux relatifs à la pêche (ouvrages communautaires, subvention aux flottilles), ainsi qu'aux infrastructures routières ont été engagés, pour un montant total de 300.000 euros. Le taux actuel d'engagement par rapport aux délégations est donc de 84 %. Le montant des mandatements atteint 300.000 euros en 2004. Les 400.000 euros restant à engager sur un total cumulé de 2,1 millions d'euros correspondent aux travaux relatifs à l'installation de la jeune chambre interprofessionnelle à Wallis-et-Futuna, qui ont pris du retard.

Si le contrat de développement a permis la construction de 7 kilomètres de routes neuves à Uvéa, grâce à des crédits du ministère en charge de l'équipement, le financement d'un nouveau programme routier, dans le cadre de la convention de développement, se heurte actuellement à un retard de délégation de crédits.

La convention prévoit un financement de 1 million d'euros en provenance du ministère de l'outre-mer et de 800.000 euros accordés par le ministère de l'équipement. 238.000 euros ont d'ores et déjà été délégués par le premier, et ont été consommés. Malgré les demandes formulées, aucune délégation n'est intervenue à ce jour sur les moyens provenant du second. Ces crédits doivent

permettre la construction de la section ouest de RT3, suite à une décision de l'Assemblée territoriale, et la reprise de la construction de la RT1, afin d'assurer le bouclage de la desserte de l'île au nord-ouest. À Futuna, sont programmées la construction de la RT1 et la reconstruction des sections sud les plus dégradées et des ouvrages hydrauliques, mais rien n'a été réalisé depuis trois ans.

Votre Rapporteur spécial déplore ces retards de délégation qui gênent le lancement de travaux, dont l'urgence est avérée. Contribue également au retard des travaux le fait que trois postes de contrôleurs des travaux publics soient vacants depuis un an. La mesure de repyramidage des emplois prévue dans le projet de budget devrait enfin permettre de les pourvoir.

c) La signature, longtemps attendue, de l'accord particulier entre la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna

L'article 225 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit que « *les relations de la Nouvelle-Calédonie avec le territoire des îles Wallis et Futuna seront précisées par un accord particulier conclu au plus tard le 31 mars 2000. Le Gouvernement de la République participe aux négociations et à la signature de cet accord* ».

Un projet de texte, adopté par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et transmis à Wallis le 16 novembre 2000, posait le principe de l'engagement du territoire des îles Wallis et Futuna, avec l'aide de l'État, à créer les conditions et à trouver les moyens nécessaires à un développement économique harmonieux permettant une formation diplômante, un accès à l'emploi, une couverture sociale et une protection en matière de santé, de nature à maintenir les populations de Wallis et de Futuna sur le territoire. Ce projet a été examiné en 2001 par l'assemblée territoriale qui y a proposé des modifications notamment pour favoriser la situation des Wallisiens et Futuniens en Nouvelle-Calédonie au regard de l'emploi. Mais une telle disposition qui opérerait une discrimination était susceptible de censure au niveau constitutionnel.

Après une période de blocage, un nouveau projet amendé et accepté par toutes les parties, le 1^{er} juin 2001, a conduit la délégation calédonienne à proposer un appui de la Nouvelle-Calédonie en complément de celui de l'État avec la mise en place d'un soutien financier pour une période de dix ans qui doit permettre de limiter les flux de population vers la Nouvelle-Calédonie. S'agissant de l'emploi, la Nouvelle-Calédonie s'engage dans ce projet « *à examiner dans les limites fixées par la loi organique la situation particulière des ressortissants du territoire des îles Wallis et Futuna* ». Peu après, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, habilité par le Congrès, a signé le projet d'accord et l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna a donné un accord unanime sur le texte en demandant toutefois au ministre de l'outre-mer le montant de l'aide qui sera apportée par l'État avant la signature de l'accord.

Un document d'orientation énonçant les priorités pour le développement du territoire a été élaboré et un projet d'accord devait être signé lors de la réunion du comité des signataires de l'accord de Nouméa tenue à Paris le 22 janvier 2002. Mais les délégations de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna ont décidé, de façon consensuelle, de différer cette signature jusqu'à l'apaisement de la situation délicate existant entre des Calédoniens et des Wallisiens dans la commune du Mont-Dore.

La situation s'étant relativement apaisée en Nouvelle-Calédonie avec l'accord intervenu en novembre 2002 dans le conflit du Mont-Dore, la convention de développement 2003-2007 ayant été signée le 20 décembre 2002, l'assemblée territoriale ayant délibéré sur les priorités et un avenant à la convention ayant été signé en juillet 2003, les conditions ont été réunies pour que le projet d'accord puisse être signé. Cette signature est intervenue le 1^{er} décembre 2003.

Votre Rapporteur spécial se réjouit de la conclusion de cette convention, dont il est l'un des signataires, mais il rappelle qu'elle ne doit pas faire oublier les difficultés que rencontrent certains Wallisiens et Futuniens installés en Nouvelle-Calédonie. Entre décembre 2002 et septembre 2003, dans un contexte de vives tensions, 171 familles ont quitté le site de l'Ave Maria. Si 118 d'entre elles ont été relogées par la société immobilière de Nouvelle-Calédonie dans des logements à loyer modéré et si sept familles ont pu accéder à la propriété grâce au Fonds social de l'habitat, une quarantaine est encore logée chez des proches ou a dû trouver une autre solution sans aide extérieure. Votre Rapporteur spécial souhaite examiner les conditions de relogement et les aides accordées par les pouvoirs publics à ces personnes expulsées.

2.– Les efforts consentis en faveur de la Polynésie française

Le principal dispositif vise à maintenir les ressources jadis apportées par le centre d'expérimentation nucléaire. Le second assure des recettes supplémentaires aux communes, souvent dépourvues de toute ressource propre.

a) La dotation globale de développement économique

Au terme de la convention signée le 4 octobre 2002 par le Premier ministre et le président du gouvernement de la Polynésie française, la dotation globale de développement économique (DGDE) s'est substituée, à compter du 31 décembre 2002, au Fonds de reconversion de l'économie de la Polynésie française, lequel était destiné à maintenir, pendant dix ans, les flux financiers qui résultaient de l'activité du centre d'expérimentation nucléaire au-delà de l'arrêt définitif des essais.

– *Des règles d’attribution et de gestion profondément modifiées*

Les modalités d’attribution des aides au titre de la DGDE sont radicalement différentes de celles du Fonds de reconversion. Au titre de la DGDE, l’État verse chaque année la totalité de la dotation à la Polynésie française de manière globale. Celle-ci affecte ces crédits selon les modalités prévues à l’article 5 de la convention, qui dispose que : « *le gouvernement de la Polynésie française établit un programme quinquennal d’investissement et présente avant le 31 décembre de chaque année pour information à l’État la tranche annuelle suivante quantifiée pour chacun des secteurs identifiés à l’article 7* ». Lorsque les projets sont terminés, la Polynésie française notifie à l’État leur achèvement avec à l’appui un certain nombre de pièces administratives et comptables.

L’État n’est donc plus amené à donner son agrément préalable au lancement de chaque projet, alors que, au titre de l’ancien fonds, chaque opération devait être approuvée préalablement par un comité mixte paritaire. Les autorisations de programme puis les crédits de paiement étaient délégués au fur et à mesure des besoins.

De ce fait, fin 2002, subsistait une dette de l’État vis-à-vis de la Polynésie française. La convention prévoyait le report de cette dette sur la DGDE. L’importance des montants en question a conduit les deux partenaires à conclure le 16 décembre 2003 un avenant à la convention étalant sur sept ans les engagements non soldés de la convention de 1996. Pendant cette période, la Polynésie française identifie les opérations réalisées au titre de la DGDE et les opérations réalisées au titre du reliquat du Fonds de reconversion.

Le suivi de l’utilisation de la DGDE est défini par l’article 8 de la convention qui dispose que : « *Les projets financés par la DGDE font l’objet d’un suivi annuel d’exécution [...] et d’un compte rendu d’exécution du gouvernement de la Polynésie française à l’État.* » La Polynésie française a présenté le compte rendu d’affectation des crédits pour l’année 2003. En revanche le comité de suivi ne s’est pas réuni, les premières réalisations concrètes ne pouvant pas intervenir avant 2004. Les mesures prévues par la convention, notamment le choix d’un organisme d’audit indépendant, sont en cours de mise en œuvre.

– *Les projets financés en 2003*

La compensation de 151 millions d’euros ne supporte plus de déduction au titre des flux maintenus. L’intégralité en est donc versée à la Polynésie française sous deux formes :

– une part libre d’affectation, compensant les pertes de recettes douanières ;

– la DGDE.

Au titre de cette dernière, la Polynésie française a reçu 115 millions d'euros en 2003, sur lesquels 71,25 millions d'euros ont été mandatés pendant l'année 2003. Pendant la même période, au titre du reliquat de l'ancien fonds, la Polynésie française a reçu 49 millions d'euros et a mandaté 36 millions d'euros.

Les principales opérations financées sont présentées, par ordre d'importance décroissant, dans le tableau suivant :

**LES OPERATIONS FINANCEES SUR LA DOTATION GLOBALE DE DEVELOPPEMENT
ECONOMIQUE EN 2003 ⁽¹⁾**

(en millions d'euros)

| Opérations | Montant |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Construction de logements sociaux – subvention à l'Office polynésien pour l'habitat (OPH) | 13,1 |
| Réseau routier des îles du Vent | 12,4 |
| Acquisitions de terrains | 11,1 |
| Réseau routier des îles sous le Vent | 6,7 |
| Bitumage de la route de Fakarava (Tuamotu) | 6,3 |
| Centre hospitalier du Taaone | 6,2 |
| Aménagements et équipements du front de mer To'ata à Papeete | 5,4 |
| Participation au capital de sociétés | 5,1 |
| Liaison mairie d'Arue-col du Tahara'a à Tahiti | 5,0 |
| Aménagement du quai de Fakarava (Tuamotu) | 3,2 |
| Véhicules des services de secours contre l'incendie | 2,9 |
| Subvention à l'OPH : aide en matériaux pour les fare (constructions individuelles légères) | 2,9 |
| Subvention au Fonds d'entraide aux îles pour la construction de logements sociaux | 2,5 |
| Études générales routières | 2,5 |
| Tunnel et aménagement Grand Vaiete (Papeete) | 2,5 |
| Aménagement portuaire Faratea (Papeete) | 2,5 |
| Allongement et balisage de la piste de Fakarava (Tuamotu) | 2,4 |
| Construction de l'aérodrome Rimatara (Tuamotu) | 2,3 |
| Route du bain Loti à Papeete | 1,9 |
| Balisage maritime | 1,3 |
| Sécurisation servitude Bono à Arue (Tahiti) | 1,5 |
| Giratoire Punaauia – mairie | 1,1 |

(1) Ne figurent que les opérations supérieures à 1 million d'euros.

Source : ministère de l'outre-mer.

La DGDE constitue une ressource d'emploi libre versée au budget d'investissement de la Polynésie française. Dans la plupart des cas elle représente la totalité du financement des opérations retenues. Il n'en est pas de même pour les opérations financées sur le reliquat du Fonds de reconversion, récapitulées ci-après.

**LES OPERATIONS FINANCEES SUR LES RELIQUATS DU FONDS DE RECONVERSION
ECONOMIQUE EN 2003 ⁽¹⁾**

(en millions d'euros)

| Opérations | Montant |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Nouveau centre hospitalier territorial | 10,9 |
| Centre hospitalier du Taaone | 9,7 |
| Subvention à la société d'économie mixte Tahiti Nui Rava'ai pour l'achat de 32 thoniers (part du financement du fonds : 32 %) | 4,2 |
| Centre des étudiants de l'université du Pacifique (part du financement du fonds : 23 %) | 2,1 |
| Extension de pistes aéroportuaires aux Tuamotu | 2,0 |
| Liaison mairie d'Arue-col de Tahara'a | 1,9 |
| Aménagement du quai de Fakarava | 1,4 |
| Acquisitions foncières | 1,2 |
| Réseau routier des Marquises (part du financement du fonds : 15 %) | 1,1 |
| Subvention à la SOFIDEP (prises de participations) | 0,8 |

(1) La part de financement assuré par le fonds n'est indiquée que lorsque ce financement permet d'achever l'opération.

Source : ministère de l'outre-mer.

b) La pérennisation de la contribution de l'État au Fonds intercommunal de péréquation

L'article 52 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a modifié certaines des règles relatives au comité de gestion du Fonds intercommunal de péréquation (FIP) et à la participation de la Polynésie française :

- le comité de gestion est transformé en « comité des finances locales » ;
- une vice-présidence du comité des finances locales est créée au profit du président de la Polynésie française ;
- la participation de la Polynésie française au FIP est fixée par décret simple ;
- les recettes fiscales sont inscrites au « budget général » et non plus au « budget du Territoire » ;
- le FIP sera régularisé au vu des recettes réalisées dans le cas où ces dernières seraient inférieures ou supérieures aux recettes prévisionnelles et non plus dans le seul cas où elles seraient supérieures ;
- est ouverte la possibilité d'attribution de dotations aux groupements de communes.

Par ailleurs, l'article 9 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française dispose que « l'État contribue aux ressources des communes de Polynésie à concurrence des deux quinzièmes du montant de la quote-part versée en 1993 par la Polynésie française au Fonds intercommunal de péréquation ». Cette contribution évolue comme la dotation

globale de fonctionnement des communes à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Cet article reprend une disposition identique qui figurait dans l'ordonnance n° 2000-27 du 13 janvier 2000, cette dernière étant devenue caduque faute d'avoir été ratifiée.

Un article 30 – Fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française est créé sur le chapitre 41-51 pour accueillir cette participation, qui atteindra 8,19 millions d'euros en 2005.

En 2004, la quote-part versée par la Polynésie, qui ne peut être inférieure à 15 % des impôts, droits et taxes de son budget, devrait atteindre 110,7 millions d'euros, complétée à hauteur de 7,93 millions d'euros versés par l'État, sur les crédits du FIDES.

3.– Les dotations spécifiques à la Nouvelle-Calédonie

Ces dotations sont la conséquence de la réforme statutaire de mars 1999.

a) Les dotations globales pour la Nouvelle-Calédonie

Les trois subventions globales sont inscrites sur le chapitre 41-56, pour un total de 89,32 millions d'euros en 2005.

Le versement, par l'État, d'une dotation globale de fonctionnement aux provinces est prévu par l'article 180 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Versée par semestre, elle évolue, depuis 2001, comme la dotation globale de fonctionnement nationale. C'est ce qui explique sa progression de 2,38 millions d'euros entre 2004 et 2005. Elle sera de 74,64 millions d'euros en 2005, inscrits sur l'article 20 du chapitre 41-56. Sa répartition entre les provinces en 2003 et 2004 figure ci-après :

LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT AUX PROVINCES DE NOUVELLE-CALÉDONIE

(en millions d'euros)

| | 2003 | 2004 | Évolution <i>(en %)</i> |
|---------------------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Province du Sud | 42 | 42,8 | 1,92 |
| Province du Nord | 18 | 18,7 | 3,79 |
| Province des îles Loyauté | 10,5 | 10,8 | 2,56 |
| Total général | 70,5 | 72,3 | 2,5 |

Source : ministère de l'outre-mer.

Votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la situation financière de la province des îles Loyauté, dont le déficit budgétaire pourrait atteindre près de 6 millions d'euros en 2004, ce qui a conduit le haut-commissaire à refuser d'approuver son budget et à la placer sous le régime du douzième provisoire.

C'est aussi le fait qu'elle évolue comme la dotation globale de fonctionnement des communes qui justifie une partie de la hausse de la dotation globale de compensation (article 10 du même chapitre). S'y ajoute, pour un montant de 0,21 million d'euros, l'inscription des crédits correspondant à la fin des détachements croisés prévus par l'article 202 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie. Finalement, la dotation globale de compensation augmentera de 0,31 million d'euros en 2005, pour s'établir à 3,337 millions d'euros.

Enfin, la dotation de construction et d'équipement des collèges (article 30) enregistrera une hausse de 0,37 million d'euros pour tenir compte de l'évolution de l'effectif scolarisé. Elle représentera une dépense de 11,34 millions d'euros pour l'État.

b) Les subventions aux établissements publics

L'article 23 de la loi organique du 19 mars 1999 précitée prévoit le transfert à la Nouvelle-Calédonie de certains établissements publics d'État, notamment l'Institut de formation des personnels administratifs (IFPA), l'Agence de développement de la culture Kanak (ADCK) et l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF).

Au cours de l'année 2003, la Nouvelle-Calédonie a obtenu le transfert de l'Institut de formation des personnels administratifs. Dès le budget pour 2004, sa subvention de fonctionnement a été intégrée dans la dotation globale de compensation, à hauteur de près de 0,3 million d'euros. Le congrès de la Nouvelle-Calédonie n'a pas proposé, à ce jour, le transfert des deux autres établissements.

– L'Agence de développement rural et d'aménagement foncier

L'ADRAF, établissement public, a été créée par l'article 94 de la loi du 9 novembre 1988. L'agence est autorisée à acquérir des terres à vocation agricole et à les rétrocéder, soit à titre gratuit à des groupements de droit particulier local, soit à titre onéreux dans le cadre de projets individuels.

Les ressources de l'Agence sont constituées de dotations de l'État, de redevances pour prestations de service, du produit des ventes et des locations ainsi que par des emprunts, dons et legs. Les dotations de l'État s'élèvent à 1,74 millions d'euros, soit une subvention de fonctionnement de 1,13 million d'euros inscrite sur l'article 10 du chapitre 36-01 du budget de l'Outre-mer et 609.796 euros provenant du ministère de l'agriculture.

– L'Agence de développement de la culture kanak

Le centre culturel Tjibaou, outil principal de l'Agence de développement de la culture kanak, a été ouvert en mai 1998. Le congrès n'a pas sollicité son transfert, aussi un projet de convention entre la Nouvelle-Calédonie et l'État vient d'être élaboré et a vocation à être adossé aux contrats de plan pour la période

2006-2010, auxquels renverraient les annexes financières de la convention. En effet, l'article 215 de la loi organique du 19 mars 1999 dispose que : « *Dans le but de contribuer au développement culturel de la Nouvelle-Calédonie, celle-ci, après avis des provinces, conclut avec l'État un accord particulier. Celui-ci traite notamment du patrimoine culturel kanak et du centre culturel Tjibaou.* »

En plus de ses recettes propres, qui ne représentaient que 8 % des recettes de fonctionnement en 2003, mais étaient en hausse de près de 15 % par rapport à 2002, grâce à une augmentation soutenue du nombre de visiteurs, et des subventions accordées par les collectivités locales (province et congrès), l'établissement reçoit 1,067 million d'euros du ministère de l'outre-mer et 1,37 million d'euros du ministère chargé de la culture.

III.— LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE ET SES ENJEUX

Les actions conduites par le ministère de l'outre-mer répondent aux difficultés provoquées par la situation particulière des anciens territoires d'outre-mer, qu'elle résulte de leur éloignement de la métropole, de leur insularité, de leur petite taille ou d'autres facteurs historiques ou sociaux. Il ne faut pas pour autant en déduire que ces collectivités ne produisent pas de richesse et sont vouées à l'assistanat. Elles présentent au contraire un dynamisme certain, dans lequel la solidarité nationale joue un rôle important, mais dont le mérite premier revient à des populations jeunes et soucieuses de développer leur « pays ».

A.— DES ECONOMIES GLOBALEMENT EN CROISSANCE MALGRE UNE CONJONCTURE MOROSE

La croissance économique a été satisfaisante en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Les données sont en revanche moins encourageantes dans les îles Wallis et Futuna où les instruments mis en place en commun par l'État et la collectivité n'ont pas encore produit tous leurs effets.

S'agissant des impulsions venues de l'extérieur, la Nouvelle-Calédonie se singularise par la forte demande internationale de nickel, largement soutenue par les achats chinois, et qui se traduit par des cours élevés. Pour le reste, le paysage est plus mitigé : baisse de la demande pour la perle noire, faiblesse relative de la pêche mais reprise du tourisme.

La capacité de réaction des deux territoires face aux problèmes de transport aérien a permis de maintenir une desserte correcte. Air Tahiti Nui a étendu son réseau jusqu'à Paris et Aircalin a repris le tronçon Tokyo-Nouméa cédé par Air France. Les deux compagnies ont bénéficié d'une aide importante de l'État pour l'acquisition d'avions Airbus, sous forme de défiscalisation des investissements. La Nouvelle-Calédonie n'a toutefois pas encore trouvé une solution complète à ses problèmes de desserte. En particulier, votre Rapporteur spécial regrette que la liaison pour laquelle la compagnie à bas prix Virgin Blue Pacific a reçu l'autorisation de la Nouvelle-Calédonie au printemps dernier ne soit pas encore effective. Le vol inaugural a été reporté d'un an après que la compagnie a constaté le niveau élevé des redevances aéroportuaires et des coûts indirects qu'elle aurait à acquitter. Dans le même temps, elle a lancé la desserte de Fidji et s'apprête à faire de même avec Vanuatu.

La dépense publique, soutenue pour une large part par le maintien à haut niveau des transferts de l'État – en légère progression – reste un élément de stabilisation conjoncturelle appréciable.

Les travaux divers engagés à l'initiative de la puissance publique, le développement constant d'hôtels et la construction de logements ont nourri un secteur du bâtiment et des travaux publics qui demeure un des éléments forts d'activité.

En complément des grands secteurs d'activité, il faut noter la poursuite du développement enregistré dans des secteurs moins traditionnels, qui représentent encore en valeur absolue une part très limitée mais connaissent une forte croissance et témoignent d'une recherche permanente de diversification.

On peut citer à ce titre la pêche, le nono en jus ou en pulpe en Polynésie française, les crevettes en Nouvelle-Calédonie, secteur qui a confirmé son rétablissement après les inquiétudes causées par les effets du syndrome 1993. D'autres potentialités paraissent émerger, telles, pour la Nouvelle-Calédonie, que le retour du café ou l'émergence de produits d'une exploitation contrôlée de la biodiversité ou, pour la Polynésie française, que le fort développement de la vanille.

1.– Un bilan économique néo-calédonien satisfaisant

Si le passage du cyclone Érica en mars 2003 a fortement marqué les esprits, il n'a pas empêché la plupart des secteurs économiques d'afficher de bons résultats.

a) Le remarquable dynamisme des exportations de nickel

Le marché du nickel a été très favorable en 2003, malgré la baisse du dollar. Cette situation devrait avoir un impact positif sur la poursuite des investissements dans ce secteur.

– Une très bonne année 2003

Durant toute l'année 2003, la demande mondiale de nickel a été très soutenue et la production d'aciers inoxydables a beaucoup augmenté, sous la pression des pays d'Asie et plus particulièrement de la Chine. Les cours moyens ont augmenté de plus de 42 % sur l'année, mais la baisse du dollar américain, monnaie dans laquelle les exportations de nickel sont facturées, a ramené la hausse du prix moyen de la livre de nickel à 18,2 % sur un an.

Avec 6.595 milliers de tonnes en 2003, la production de minerai est supérieure de 11 % à celle de 2002 ; les exportations ont progressé de 10,4 % en volume et de plus de 35 % en valeur. La production métallurgique a crû plus modestement, de 2,8 %, mais les exportations de produits métallurgiques ont progressé de 7,7 % en volume et de 26,3 % en valeur. Le nickel a ainsi représenté, en 2003, 90,5 % des exportations de la Nouvelle-Calédonie en valeur.

– Des projets d'investissement qui avancent

S'agissant des investissements, les projets avancent, même s'il n'est pas encore sûr que la construction des deux nouvelles usines respectent parfaitement les échéanciers initiaux. Récemment, la mission de Mme Duthilleul a permis à l'État d'arrêter un cadre de propositions portant sur les aides qu'il pouvait apporter à chacun des projets pour en favoriser le démarrage, et les contraintes qu'il fixait pour les mobiliser effectivement. En particulier les projets se devront d'être exemplaires en matière d'environnement et de retombées locales.

Le projet d'usine métallurgique de Koniambo, dans le Nord, est en fin d'étude de faisabilité bancaire. Jusqu'ici, le protocole dit de Bercy signé par l'État et les partenaires industriels en 1998 a été respecté. Au 31 décembre 2003, Falconbridge avait préfinancé un montant global de plus de 166 millions de dollars, montant cinq fois supérieur au minimum de 20 millions de dollars d'études requis par le protocole. L'État a donné un accord de principe pour la défiscalisation des équipements de nature publique (centrale électrique, barrage, port, pour une assiette de 630 millions de dollars), l'affectation de l'avantage correspondant, soit 186 millions d'euros, au titre d'apport en capital de la province Nord au projet et un certain montant de garanties pour les prêts consentis par les investisseurs. L'usine devrait créer 750 à 800 emplois directs en régime de fonctionnement, et environ le double d'emplois induits, soit 2.400 emplois au total dans le Nord.

Le coût de la construction de l'usine de Goro-Nickel, dans le Sud, vient d'être révisé. En effet, le chantier a été interrompu en septembre 2002 après que le coût prévisionnel de l'usine, initialement évalué à 1,4 milliard de dollars, a dérivé fortement pour atteindre plus de 2 milliards de dollars. INCO a réexaminé le projet afin d'en maîtriser les coûts, qui devraient finalement s'établir à 1,8 milliard de dollars, et a relancé le chantier le 21 octobre dernier. La capacité prévue pour l'usine a été même majorée de 10 %, pour atteindre 60.000 tonnes de nickel et 4.300 à 5.000 tonnes de cobalt par an. 800 emplois directs et 1.600 emplois induits en sont attendus.

Les travaux de modernisation de l'usine de Doniambo, permettant l'accroissement de la production de la Société Le Nickel de 60.000 à 75.000 tonnes ont quant à eux été réalisés : la productivité de l'usine a été améliorée et le nouveau four est opérationnel depuis juin 2004. Cet accroissement est permis par l'ouverture du site d'extraction minière situé à Tiébaghi, qui doit créer environ 200 emplois.

Alors que la conjoncture favorable du marché du nickel devrait se poursuivre, les trois projets pourraient propulser la Nouvelle-Calédonie au premier rang mondial des producteurs de nickel d'ici à 2008.

b) Les résultats contrastés de la pêche et de l'aquaculture

La Nouvelle-Calédonie a connu depuis le début des années 1990 un développement important du secteur de la pêche, et plus particulièrement de la pêche hauturière, tandis que l'aquaculture bénéficie de soutiens publics importants.

L'année 2003 a été marquée par un net redressement des ventes de thon à l'exportation (+ 49,2 % en volume, + 41,3 % en valeur), qui s'explique par le développement de l'armement de pêche calédonien et par la diversification des débouchés à l'exportation. Le thon frais, qui représente près de 60 % des tonnages exportés et plus de 80 % des recettes, est absorbé à hauteur de 70 % par le marché japonais. Les exportations de produits de la mer, crevettes mises à part, ont rapporté plus de 7,1 millions d'euros en 2003.

En revanche, le secteur aquacole présente un bilan relativement morose en 2003, les ventes de crevettes à l'extérieur ayant reculé de 9,6 % en volume et de 14 % en valeur. Cette situation résulte d'une baisse de la production, liée à de mauvaises conditions climatiques qui ont handicapé le grossissement des crevettes.

c) Une année assez difficile pour le tourisme

Dans un contexte international difficile pour le secteur du tourisme, 101.983 personnes ont visité la Nouvelle-Calédonie en 2003, soit une diminution de 1,9 % par rapport à 2002.

Sur les trois principaux marchés touristiques, seule la clientèle japonaise a progressé de 4,7 %, mais la fréquentation demeure inférieure à la barre des 30.000 touristes qui correspond au niveau moyen de fréquentation des touristes nippons à la fin des années 1990. Le marché français, traditionnellement important, perd 1,7 % et les touristes australiens ont été notablement moins nombreux (- 17 %).

La durée moyenne des séjours est courte (4,4 jours), mais en progression. Le taux d'occupation des hôtels est inférieur à 60 %, mais il se situe à son meilleur niveau depuis dix ans. Le tourisme de croisière, quant à lui, progresse régulièrement (+ 18,3 % par rapport à 2002).

Votre Rapporteur spécial tient à rappeler qu'en dépit de sa place encore modeste, le tourisme représente un secteur non négligeable pour l'économie néo-calédonienne. La recette touristique globale est estimée à 110 millions d'euros et le secteur procure environ 3.200 emplois directs (dont 1.530 dans l'hôtellerie et les gîtes).

2.- Un regain de croissance en Polynésie française

Après deux années de croissance nettement inférieure au rythme observé depuis une dizaine d'années, la Polynésie française a connu une année 2003 plus favorable. Le chiffre d'affaires des entreprises a globalement crû de plus de 10 %, après une hausse de seulement 1,7 % en 2002. Ce regain de croissance s'explique par la vigueur des investissements, mais aussi par une consommation des ménages soutenue.

a) Une embellie pour le tourisme, grâce aux croisières

Après deux années difficiles, le secteur du tourisme a enregistré une hausse de fréquentation de 12,56 % en 2003. La Polynésie française a accueilli 212.767 visiteurs, soit 23.737 de plus qu'en 2002.

C'est le secteur de la croisière qui a été le moteur de cette croissance du fait d'une capacité d'accueil fortement augmentée par le retour de certains paquebots et l'arrivée de nouveaux, comme l'Aranui 3. Amateurs de ce type de

séjour, les Américains ont été 22 % de plus que l'année précédente à venir en Polynésie française. Seule la clientèle asiatique, et plus particulièrement japonaise, a affiché en 2003 un repli de sa fréquentation, imputable essentiellement à l'épidémie de pneumopathie atypique.

La progression du chiffre d'affaires de l'hôtellerie de 3,4 %, à 193 millions d'euros, est principalement due à la vigueur de la petite hôtellerie, dont le chiffre d'affaires a augmenté de 10 % en cumul annuel. Par ailleurs, le taux d'occupation de l'hôtellerie a régressé de 64,7 % à 62,2 %, en dépit d'un rétrécissement de 2,8 % du parc classé.

b) Une année morose pour la perliculture

La perliculture a connu une année 2003 morose, largement imputable aux baisses des principales devises utilisées lors des transactions (yen, dollar américain ou hongkongais). Ainsi, la réduction de 9,4 % des volumes exportés, qui répondait aux mesures prises par le gouvernement pour renforcer la qualité de la perle et rationaliser sa commercialisation, s'est accompagnée d'un recul des recettes de plus de 31 %, à 86,5 millions d'euros. C'est dernières ont atteint leur niveau le plus bas depuis 1995. Le prix moyen du gramme a chuté de 23,6 %.

ÉVOLUTION DES EXPORTATIONS DE PERLES (1999-2003)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Évolution 2003/2002 (en %) |
|----------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------------------|
| Poids (en kilogrammes) | 10.800 | 11.740 | 10.802 | 11.316 | 10.252 | - 9,4 |
| Valeur (en millions de francs CFP ⁽¹⁾) | 19.360 | 20.957 | 15.015 | 15.005 | 10.345 | - 31,1 |
| Valeur moyenne (en francs CFP par gramme) | 2.091 | 1.766 | 1.352 | 1.315 | 1.005 | - 23,6 |

(1) 119 francs CFP valent 1 euro.

Source : rapport annuel 2003 de l'Institut d'émission d'outre-mer sur la Polynésie française.

Néanmoins, la vente organisée en octobre 2003 par le groupement d'intérêt économique Poe Rava Nui a mis en évidence, outre un net regain d'intérêt des acheteurs étrangers et locaux, les premiers résultats positifs de la réglementation du secteur, à travers une nette remontée des cours.

c) La décroissance des rendements de la filière pêche

Longtemps resté au stade artisanal, le secteur de la pêche en Polynésie française a connu une profonde mutation au début des années 1990 avec l'essor d'une filière hauturière. La pêche polynésienne s'organise désormais autour d'une pêche traditionnelle, orientée vers les marchés locaux, et pratiquée sur de petites embarcations effectuant des sorties à la journée, et d'une pêche de type semi-industriel, essentiellement tournée vers les marchés extérieurs et pratiquée par une flottille hauturière de thoniers et palangriers. La modernisation de la flotte a permis l'allongement des campagnes et l'accès à de nouvelles zones, ainsi qu'une meilleure valorisation des prises et une optimisation des temps de pêche.

En 2003, en dépit d'un accroissement de l'effort de pêche et d'une flotte active de 64 navires contre 54 en 2002, la production a baissé de 11 % sur l'année et les exportations, principalement orientées vers l'Europe et les États-Unis, ont affiché une chute de plus 38 % en volume (1.154 tonnes en 2003, contre 1.875 tonnes en 2002) et de 43 % en valeur (à 9,24 millions d'euros), la dépréciation du dollar ayant accentué cette évolution. Le rendement moyen par hameçon lâché, toutes espèces confondus, a chuté de 35,5 %, principalement sous l'effet de phénomènes résiduels du passage d'El Nino, qui ont détourné le poisson de la zone économique exclusive.

La pêche hauturière figure parmi les priorités du contrat de développement avec l'inscription de 3,144 millions d'euros pour la période 2000-2003. Le gouvernement polynésien soutient un ambitieux programme de développement de la pêche hauturière, visant à doubler la capacité de la flotte à l'horizon 2006 (soit la construction de 56 navires thoniers). Grâce au bénéfice de la double défiscalisation, la société d'économie mixte Tahiti Nui Rava'ai a ainsi prévu pour 2004 la commande de 15 thoniers.

3.– Une conjoncture difficile dans les îles Wallis et Futuna

Si l'analyse de la situation économique de Wallis-et-Futuna est délicate, les données disponibles donnent à penser que la croissance a été peu sensible en 2003, ce dont témoigne la faiblesse de l'activité et de la consommation.

a) Le fort potentiel du secteur de la pêche

Le Territoire dispose, avec sa zone économique exclusive de 260.000 kilomètres carrés d'un potentiel de développement. La pêche, qui revêt actuellement un caractère artisanal et est destinée à la consommation locale, pourrait offrir des possibilités de développement substantielles, d'autant plus qu'il existe une population de marins originaires de Wallis-et-Futuna appréciée dans les autres territoires.

En novembre 2002, le rapport d'un cabinet d'experts de Papeete a estimé le potentiel de la zone entre 1.450 et 2.350 tonnes de thonidés par an. Un programme de professionnalisation de la pêche est en cours, et cette filière bénéficie d'un financement au titre du IX^{ème} Fonds européen de développement. L'État lui accorde aussi un intérêt tout particulier dans le cadre de la convention de développement 2003-2007.

b) Le tourisme : un secteur qui reste confidentiel

Wallis-et-Futuna a une activité traditionnelle où le tourisme n'a guère de place, du fait de la faible capacité d'hébergement (37 chambres dans 4 hôtels à Wallis et 17 chambres à Futuna) et des liaisons aériennes peu développées avec les pays émetteurs de touristes à destination du Pacifique Sud. Le taux d'occupation est faible et la quasi-totalité des quelque 2.000 clients viennent sur place pour affaires ou missions techniques.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner que le développement du tourisme est lié à l'amélioration des liaisons aériennes avec l'extérieur, à la baisse des tarifs aériens entre le Territoire, d'une part, et la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, d'autre part, mais aussi à l'amélioration de l'accueil à l'aérogare de Wallis, à la construction de chambres d'hôtels (les autorités locales souhaiteraient avoir 100 chambres à Wallis et 20 à Futuna), à une protection de l'environnement (notamment du lagon et de certains sites), à la mise en place d'activités de loisirs et d'aides à l'investissement grâce aux mesures de défiscalisation et au Fonds d'aide au développement de Wallis-et-Futuna, créé en 2002 et alimenté depuis 2003 par des crédits du FIDES. Votre Rapporteur spécial souligne la lenteur de la mise en œuvre de ce dernier dispositif : les dossiers sont instruits par l'Agence française de développement et les décisions prises par un comité de gestion. Ce dernier se réunit rarement, si bien que seulement deux demandes ont été acceptées en deux ans. Une accélération de ces procédures est absolument nécessaire.

Par ailleurs, pour améliorer la desserte de Futuna, la réfection de sa piste est un impératif. Faute d'être en dur, elle ne peut accueillir que des petits porteurs (de dix-huit places) et ne peut être utilisée à partir de la tombée de la nuit, ce qui empêche notamment les évacuations sanitaires nocturnes. À la suite de la visite du ministre en charge des transports, en 2003, une étude a été réalisée, qui a conduit à l'élaboration de plusieurs hypothèses. L'assemblée territoriale a choisi la solution prévoyant la réalisation d'une piste en dur capable de recevoir des avions moyens porteurs (type ATR 42 ou DASH 8), afin de résoudre le problème des évacuations sanitaires et de pouvoir accueillir des vols internationaux, condition nécessaire au développement touristique. Votre Rapporteur spécial souhaite que ce projet trouve sa place dans le nouveau contrat de développement.

Le développement des îles de Wallis et Futuna peut aussi passer par celui des armements de navires. Six navires de croisière y sont actuellement immatriculés, ce qui représentent 300 emplois de marins français. Votre Rapporteur spécial est favorable à ce que le registre d'immatriculation de Wallis-et-Futuna soit étendu des seuls paquebots de croisière aux navires de plaisance professionnels. Cette modification pourrait trouver sa place dans le cadre de la proposition de loi relative à la création du registre international français ⁽¹⁾.

B.— LA SITUATION SOCIALE

Alors que la situation économique est plutôt satisfaisante, le marché du travail est plus fluide, en Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie française, ce qui n'empêche pas les mouvements sociaux, qui ont été particulièrement nombreux en 2003 en Polynésie.

(1) Adoptée par le Sénat le 11 décembre 2003, cette proposition de loi a été transmise à l'Assemblée nationale, mais sa discussion n'a pas encore été inscrite à l'ordre du jour. Elle constitue le texte n° 1287.

1.– La situation sociale de la Nouvelle-Calédonie

a) Le marché du travail

Fin décembre 2003, la population active occupée était composée de 56.297 salariés, dont environ 21,5 % dans les services publics et semi-publics, de près de 12.000 fonctionnaires et de 10.312 travailleurs indépendants. Près de 80.000 personnes avaient ainsi un emploi, sur une population totale estimée à près de 222.000 personnes. La population active salariée a augmenté de 1 % en un an, après avoir crû de 3,7 % en 2002.

La population active est essentiellement concentrée sur Nouméa : près des trois quarts des salariés y exercent leur profession. Toutefois, le nombre de salariés exerçant dans les autres communes de la Grande Terre et des Îles a progressé de façon significative (+ 4,5 % au cours de l'année 2003), traduisant ainsi un début de rééquilibrage. Cette évolution provient en partie du démarrage de la construction de l'usine métallurgique dans le Sud. Le nombre d'employeurs a aussi, de manière relative, progressé plus vite hors de Nouméa (+ 6,5 %), que dans la grande ville (0,9 %).

La situation de l'emploi s'est sensiblement améliorée en 2003, avec une hausse des nouvelles offres d'emploi (+ 6,1 % par rapport à 2002) et du nombre global d'employeurs (+ 2,7 % en un an). Parallèlement, le nombre de demandeurs d'emploi s'est réduit de 3,1 %, après cinq années de hausse. Toutefois, il existe toujours une inadéquation durable à la fois qualitative, quantitative et géographique entre l'offre et la demande, et ce malgré les efforts engagés en matière de formation : 90 % des demandeurs d'emploi sont employés ou ouvriers. La part des jeunes de moins de 25 ans parmi les demandeurs d'emploi en fin de mois est stable à 30 %.

Le nombre moyen de chômeurs indemnisés a légèrement diminué en 2003 et correspond à 17 % du nombre des demandeurs d'emploi.

b) La situation sociale

L'année 2002 a été marquée par une réforme importante du régime d'assurance maladie-maternité. Le paragraphe 4-3-2 des accords de Nouméa prévoyait en effet la mise en place d'une couverture sociale unifiée, dispositif devant consister pour l'essentiel en un régime unique d'assurance maladie-maternité, géré par une caisse unique, la caisse de prévoyance sociale (CAFAT).

La loi du pays n° 2001-016 promulguée le 11 janvier 2002 a donc instauré un régime unifié d'assurance maladie-maternité en Nouvelle-Calédonie, complétée pour les taux de cotisation et les prestations servies par la délibération n° 280 du 19 décembre 2001. La CAFAT joue ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2002, le rôle de caisse unique pour les salariés, les fonctionnaires territoriaux en activité et retraités, les travailleurs indépendants en matière d'assurance maladie-maternité.

Depuis la loi n°2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé et la loi du pays n° 2002-020 promulguée le 6 août 2002, sont aussi affiliés à ce régime unifié les magistrats et fonctionnaires civils et militaires de l'État affectés pour une durée supérieure à six mois à compter du 1^{er} juillet 2002, les fonctionnaires en poste moins de six mois étant rattachés au régime métropolitain.

D'après les estimations les plus récentes, la population couverte par le nouveau régime d'assurance maladie est passée de 150.000 personnes avant le 1^{er} juillet 2002, à 190.000 bénéficiaires fin 2003, soit une hausse de 27 %.

Hors secteur des mines, 8.258 jours de travail ont été perdus pour cause de grève en 2003. Les revendications portaient essentiellement sur les salaires et la défense de l'emploi.

2.- La situation sociale de la Polynésie française

a) Le marché du travail

Le nombre de salariés a progressé de 1,4 % en 2003, pour dépasser 60.800. La configuration du marché du travail évolue peu : le secteur non marchand (État, collectivité territoriale et établissements publics à caractère administratif) est resté le principal employeur (32,9 %), enregistrant même une hausse des effectifs de 2,4 %. Les services marchands hors commerce, dont le nombre d'emplois a crû de 6,5 %, constituent le deuxième employeur (30,2 % des effectifs).

Le volume global des offres d'emploi était en progression de 4,3 % en 2003, sous l'impulsion des différents dispositifs d'aide à l'emploi auxquels les entreprises ont de plus en plus recours : les contrats de stages en entreprise sous la forme du dispositif d'insertion des jeunes ont enregistré une progression de 12,4 % (pour concerner 2.211 personnes) et les offres en matière de chantier d'intérêt général sont passées de 272 à 989 en un an. Les demandes d'emploi sont restées stables et que le nombre de demandeurs d'emploi actifs s'est inscrit en baisse de 1,4 % au 31 décembre 2003.

Selon le recensement effectué en 2002, le taux de chômage est de 11,7 %, alors qu'il atteignait 13,2 % en 1996. Ce taux, supérieur à celui de la métropole, mais inférieur à celui observé dans les autres collectivités territoriales d'outre-mer, s'explique notamment par l'absence de système d'indemnisation du chômage et de revenu minimum garanti, et par l'importance du secteur primaire et de l'économie traditionnelle, pourvoyeurs de nombreux emplois, en particulier dans les archipels éloignés. En 2003, 6.326 chômeurs ont bénéficié d'un stage d'insertion professionnelle, soit presque 19 % de plus qu'en 2002. Le contrat de développement 2000-2003 a aussi donné la priorité à la formation et l'insertion professionnelle.

b) La situation sociale

Mis en œuvre en 1995, le système de protection sociale générale a pour objectif de garantir une couverture sociale minimale à l'ensemble de la population polynésienne, conformément aux objectifs fixés par le Pacte de progrès. Il s'articule sur la base de trois régimes, à savoir le régime général des salariés, le régime des non salariés et le régime de solidarité territorial.

Le régime de solidarité permet aux plus démunis d'accéder aux structures de soins, de bénéficier d'une couverture maladie, de prestations et des aides familiales, et garantit également une allocation minimale aux personnes âgées et aux personnes handicapées. L'État, c'est-à-dire, concrètement, le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité participe au financement de ce régime par une subvention annuelle de 29,50 millions d'euros.

Par ailleurs, le code du travail polynésien a enregistré de nouvelles modifications en 2003, après celles introduites en novembre 2002 en matière de contrat de travail. Elles ont porté sur le départ et la mise à la retraite, dont les conditions, procédures et indemnités ont été redéfinies, et ont posé le cadre de la réglementation du travail temporaire, rendue nécessaire par le développement de cette nouvelle forme d'activité.

L'entrée en vigueur en mars 2004 des nouvelles dispositions statutaires a renforcé les compétences de la Polynésie française en matière de droit du travail, puisque cette dernière a désormais la possibilité de modifier, abroger ou compléter la loi du 17 juillet 1986 qui en fixe les principes généraux.

Après une année de relative accalmie, le climat social s'est à nouveau dégradé : le nombre de jours de grève effectifs est passé de 7.700 en 2002 à plus de 19.000 en 2003. Les négociations salariales relatives aux revalorisations salariales ont conduit à des accords dans toutes les branches.

3.- Les problèmes sociaux spécifiques aux îles Wallis et Futuna

a) Le marché du travail

Selon les données imparfaites fournies par la caisse locale de retraite, le Territoire comptait en septembre 2003, 1.741 salariés dont 529 dans le secteur privé, 180 dans le secteur semi-public, 1.032 dans le secteur public. S'y ajoutent 849 personnes, dont 205 jeunes, employées dans les chantiers de développement.

Entre septembre 2002 et septembre 2003, le nombre d'emplois salariés a reculé globalement de 3,9 %, et de près de 12 % dans le secteur privé, essentiellement à cause de l'absence de grands travaux en 2003, après l'achèvement, en 2002, du chantier de l'aérodrome de Wallis-Hihifo.

Le nombre de demandeurs d'emploi recensés par le service de l'inspection du travail et des affaires sociales (SITAS) était de 500 en 2003, contre 400 en 2001. Mais ces chiffres ne reflètent pas tout à fait la réalité, l'absence d'indemnisation du chômage n'incitant pas les demandeurs d'emploi à se déclarer. D'autre part, l'antenne du SITAS de Futuna n'a été ouverte qu'en mars 2002 si bien que, en pratique, seules les personnes résidant à Wallis avaient la possibilité de s'inscrire en 2001. En outre, il est regrettable que le poste de contrôleur du travail créé en 2002 ne soit plus pourvu depuis février dernier.

Votre Rapporteur spécial remarque par ailleurs que, si l'organisation régulière de concours de recrutement de gardiens de la paix à Wallis et à Futuna est une excellente initiative, il est regrettable qu'un seul fonctionnaire de police soit en poste dans le Territoire. Les jeunes gens ainsi recrutés sont envoyés à l'extérieur de la collectivité, sans espoir de revenir dans leurs îles, la gendarmerie étant chargée de toutes les missions que la police pourrait remplir. En particulier, elle assure le contrôle des aéroports, qui relève partout ailleurs de la police aux frontières. La substitution de policiers, originaires des îles en particulier, aux gendarmes assurerait à la fois un débouché local pour les jeunes, et un rapprochement des pratiques de surveillance et de sécurité de celles constatées partout ailleurs en France.

b) La situation sociale

La protection sociale et l'aide sociale relèvent de la compétence du Territoire conformément à l'article 12 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant le statut de territoire d'outre-mer aux îles Wallis et Futuna. Le Territoire ne dispose pas de régime de protection sociale à l'exception d'un régime de retraite et d'un régime de prestations familiales.

Ainsi, malgré les demandes réitérées des partenaires sociaux, il est toujours privé de tout régime relatif aux accidents du travail.

L'État contribue toutefois au financement de l'aide sociale en faveur de l'enfance, des handicapés et des personnes âgées. Dans le cadre du contrat de développement 2000-2004, il participe à hauteur de 1,678 million d'euros sur cinq ans au financement du régime territorial d'aide à la famille et à hauteur de 686.000 euros à l'achat de matériel pour les handicapés. Il apporte aussi 1,55 million d'euros par an au financement de l'allocation en faveur des personnes âgées.

Pour ce qui est de la caisse locale de retraite, votre Rapporteur spécial pense qu'il est urgent de nommer un commissaire aux comptes afin que la gestion de la caisse soit suivie d'une manière régulière. Le représentant de l'État à Wallis-et-Futuna, autorité de tutelle de la caisse, a compétence pour désigner un tel contrôleur, mais il ne l'a pas fait malgré les demandes répétées de votre Rapporteur spécial.

c) Le règlement, provisoire, des problèmes de l'agence de santé en bonne voie

L'agence de santé, établissement à caractère spécifique, est dotée de compétences qui ne sont pas strictement limitées à l'hospitalisation. Elle a en effet une triple mission : l'élaboration du programme de santé du Territoire dans le cadre de la conférence de santé, la mise en œuvre de ce programme tant sur le plan de la médecine préventive que curative, la délivrance des médicaments et des dispositifs médicaux à la population, sous la responsabilité d'un pharmacien.

Les moyens financiers de l'agence proviennent d'une enveloppe globale qui n'avait pas le caractère d'un budget d'établissement au sens de la comptabilité publique jusqu'en 2002 inclus. Cette situation a cessé à partir de 2003 avec la mise en œuvre du dispositif budgétaire et comptable prévu par l'ordonnance du 13 janvier 2000. Depuis 1997, la ligne budgétaire de l'agence de santé a connu des augmentations par paliers successifs, passant de 6,4 millions d'euros en 1997 à 8,7 millions d'euros et 2,65 millions d'euros au titre de la dette en 1999, et à 16,353 millions d'euros en 2004.

En l'absence d'un régime d'assurance maladie à Wallis-et-Futuna, où les soins sont gratuits, le financement de l'agence est en effet exclusivement budgétaire, ce qui pose de multiples problèmes pour les hospitalisations à l'extérieur de Wallis, dans le cadre des évacuations sanitaires, notamment celles effectuées en urgence avec les avions militaires, qui connaissent une explosion par rapport aux années précédentes à cause des accidents sur la voie publique. En 2004, au 1^{er} septembre, douze évacuations sanitaires urgentes ont eu lieu, dont neuf à la suite d'accidents de la voie publique, avec des incidences de l'ordre de 83.000 euros par évacuation. Globalement le budget « évacuations sanitaires » représentait en 2003 près de 2,75 millions d'euros et 30 % du budget de fonctionnement de l'agence de santé.

Pour ce qui est des dépenses de personnel, elles ont progressé de plus de 31 % entre 2002 et 2003 sous l'effet de l'application de la convention collective. En 2004, elles sont passées de 7,96 millions d'euros à 8,79 millions d'euros, hausse qui comprend l'intégration des charges de personnels en intérim et le coût du régime d'indemnisation des gardes des médecins. Les effectifs s'établissent à 182 agents, dont dix-neuf médecins, parmi lesquels trois spécialistes sont recrutés sur contrat d'intérim.

En juin 2004, un projet de convention de partenariat a été établi avec le centre hospitalier territorial de Nouméa, destiné à organiser la mise à disposition ponctuelle de praticiens spécialistes afin d'améliorer la prise en charge des patients des deux îles et participer à la formation médicale initiale ou continue des personnels médicaux ou hospitaliers. Les priorités concernent la rééducation fonctionnelle et la prise en charge des handicapés, la radiologie, la gynécologie obstétrique, la cardiologie, la pédiatrie. Cette convention sera prochainement étendue au centre hospitalier spécialisé de Nouville pour la psychiatrie, le principe en étant acquis entre les directions des établissements.

Au 30 août 2004, les 1,479 million d'euros prévus dans le cadre du contrat de plan 2000-2004 sur le budget du ministère de la santé et de la protection sociale ont été intégralement alloués, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement. Ces crédits ont été engagés par l'agence de santé, essentiellement pour le renouvellement ou l'acquisition de matériels médicaux, mais aussi pour des travaux dans les centres de soins.

En outre, au titre de l'avenant à la convention de développement 2003-2007 signé les 20 juin et 23 juillet 2003, 7 millions d'euros (3 millions d'euros à la charge du ministère de l'outre-mer et 4 millions d'euros à la charge du ministère de la santé et de la protection sociale) sont prévus afin de permettre la réalisation des travaux de mise aux normes et d'acquisition d'équipements préalablement identifiés par une mission d'audit des infrastructures et des équipements au vu d'un programme d'investissements.

Le plan directeur a été communiqué aux autorités de tutelle. Une mission de la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins s'est rendue sur place en juin 2004 et a formulé des propositions sur les investissements à réaliser : restructuration et reconstruction partielle de l'hôpital de Sia sur le site actuel, remise en état urgente des locaux de l'hôpital de Kaleveleve. Votre Rapporteur spécial s'étonne de ces conclusions, qui ne lui ont pas été transmises et ne sont pas conformes au vote du conseil d'administration de l'agence.

100.000 euros ont été versés par le ministère de l'outre-mer en 2003 au titre de la convention de développement 2003-2007. Par ailleurs, l'agence de santé dispose sur son budget 2004 d'1,2 million d'euros à consacrer aux études, dans le cadre d'un emprunt à formaliser.

De plus, un emprunt de 2,75 millions d'euros est en cours de finalisation auprès de l'Agence française de développement pour faire face aux travaux d'urgence et de mise aux normes des deux hôpitaux et pour la poursuite des équipements tant médicaux que généraux, conformément au budget voté le 14 novembre 2003. Votre Rapporteur spécial souhaite que l'État apporte sa garantie à ce prêt, contracté dans un domaine qui relève de sa compétence.

Après le premier plan d'apurement de la dette du service de santé lancé en 1998, une créance du centre hospitalier de Nouvelle-Calédonie sur l'agence de santé s'est reconstituée, du fait notamment de l'augmentation des tarifs et du nombre des évacuations sanitaires, et de l'augmentation du prix de la journée d'hospitalisation. Il convient de noter toutefois que, depuis la mise en place d'une politique de sensibilisation des praticiens de l'agence, la tendance a retrouvé un niveau mensuel comparable aux statistiques de l'année 2000, soit une moyenne de 25 évacuations par mois, mais ce nombre est susceptible de repartir à la hausse avec la venue de spécialistes (ophtalmologistes, médecins-ORL, cardiologues, psychiatres) qui seront amenés à détecter des pathologies jusqu'alors ignorées, et qui ne pourront être traitées sur place, que ce soit des interventions chirurgicales complexes ou des traitements par chimiothérapies.

La nouvelle dette de l'agence au 31 décembre 2002 s'élevait ainsi à 11,4 millions d'euros, dont 7,793 millions d'euros vis-à-vis du centre hospitalier Gaston-Bourret, près de 0,9 million d'euros vis-à-vis de la CAFAT, 0,74 million d'euros vis-à-vis d'Air-Calin International et 0,3 million d'euros vis-à-vis de la Marine. Les crédits correspondants ont été obtenus en loi de finances rectificative pour 2003 et délégués en mai 2004 par le ministère de la santé et de la protection sociale. Les factures afférentes à cette dette sont en cours de remboursement : plus de 90 % sont déjà mandatées et payées et la totalité le sera très prochainement.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète néanmoins de l'avenir de l'agence de santé, dans un contexte d'augmentation du nombre et du coût des évacuations sanitaires, et alors que le recours à des personnels médicaux intérimaires et à d'innombrables heures supplémentaires pèse lourdement sur les comptes de l'établissement, dont la déficit pour 2004 devrait s'établir entre 1,5 et 2 millions d'euros. En particulier, les efforts engagés pour maîtriser les heures supplémentaires doivent absolument être poursuivis.

d) Le problème persistant de la répartition des compétences en matière de formation et d'enseignement

Votre Rapporteur spécial souligne l'importance particulière des actions en faveur de l'enseignement pour le territoire de Wallis et Futuna. Selon son statut, l'enseignement est une compétence d'État. Dans les faits, si l'État assume effectivement l'enseignement primaire dans sa totalité, il n'en est pas de même de l'enseignement secondaire, puisque certaines filières ne sont pas ouvertes au lycée d'État de Wallis, et qu'en dehors de la formation des maîtres par l'Institut universitaire de formation des maîtres, il n'existe aucune filière d'enseignement supérieur. Les jeunes Wallisiens et Futuniens qui souhaitent poursuivre des études supérieures doivent donc partir soit dans les territoires français voisins, soit en métropole. Ce faisant, l'État n'assume pas totalement sur place les compétences qui lui sont dévolues, une partie des charges étant en effet *de facto* transférée au Territoire au travers des titres de transport et des bourses qu'il accorde à différentes catégories d'étudiants. Celui-ci participe même aux charges de fonctionnement des internats de l'enseignement privé en Nouvelle-Calédonie, à hauteur de près de 0,5 million d'euros par an, les places dans les établissements publics du secondaire n'étant pas assez nombreuses pour accueillir tous les élèves arrivant de Wallis-et-Futuna !

Le statut du territoire de Wallis-et-Futuna donne en son article 7 la liste des domaines de la compétence de l'État, sans apporter de précision sur le contenu de l'obligation pesant sur l'État en la matière. Par sa délibération du 11 octobre 2004, l'Assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna a donc été émis le vœu d'une saisine du Conseil d'État sur ce sujet. Les questions posées sont les suivantes : l'enseignement étant une compétence réservée à l'État, tel que l'indique l'article 7 de la loi statutaire, y-a-t-il une limite à cette obligation ? Les bourses des enseignements secondaire et supérieur, et plus généralement l'ensemble des dépenses liées à l'enseignement, rendues obligatoires par la

« carence » de l'État doivent-elles être considérées comme partie intégrante de l'obligation de l'État prévue par l'article 7 de la loi statutaire ? Ces dépenses, actuellement assumées par le Territoire, doivent-elles être prises en charge par l'État ?

À la question posée sur ce sujet par votre Rapporteur spécial, le ministère de l'outre-mer a répondu que la répartition des compétences en matière de formation et d'enseignement ne soulevait pas de difficultés particulières et qu'il n'était donc pas nécessaire de recueillir l'avis du Conseil d'État. Votre Rapporteur spécial conteste cette conclusion, et persiste à demander un tel avis. Une clarification juridique est indispensable. C'est grâce à un avis du Conseil d'État que l'ampleur des compétences de l'État dans le domaine de la santé, issues du même article 7 du statut, a été confirmée il y a quelques années. Votre Rapporteur spécial souligne l'incohérence de la pratique actuelle : les évacuations sanitaires rendues nécessaires par le manque d'installations sanitaires sur le Territoire sont prises en charge par l'État, mais l'envoi d'élèves dans les établissements où sont enseignées des spécialités absentes de Wallis-et-Futuna n'est possible que grâce au financement du Territoire...

Votre Rapporteur spécial approuve en revanche la prorogation d'une année, c'est-à-dire jusqu'à la rentrée de février 2006, de la convention du 10 février 2000 par laquelle l'État a concédé à la Mission catholique la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de l'enseignement du premier degré à Wallis-et-Futuna. La préparation de la nouvelle convention pourra ainsi bénéficier d'un délai plus long.

Pour ce qui est du financement par l'État des équipements scolaires, des engagements ont été pris dans le contrat de développement 2000-2004, sur des crédits du ministère de l'éducation nationale. 625.000 euros ont été accordés au titre de l'enseignement primaire pour poursuivre la rénovation du bâti et procéder à l'acquisition de terrains de sports pour l'école de Vele. Les versements de la part de l'État doivent être achevés en 2004. La réhabilitation des établissements du second degré, la reconstruction, sur le nouveau site de Fiua, du collège de Saalauniu, détruit par un éboulement, la mise en place de nouvelles filières et la restructuration de celles qui existent déjà, ainsi que la création d'un centre d'aide et de soutien aux élèves devaient bénéficier de 6,143 millions d'euros.

Ces moyens ont été complétés dans le cadre de la convention de développement : par un avenant du 23 juillet 2003, le ministère de l'éducation nationale s'est engagé à consacrer 2 millions d'euros aux établissements du second degré sur la période 2005-2007. Cette participation prendra la forme de trois annuités de 0,67 million d'euros, et sera destinée en priorité à des travaux de réfection et à l'expertise du collège de Lano.

Par ailleurs, depuis plus de cinq ans, le même ministère a engagé une action en garantie décennale contre les différentes entreprises ayant participé, il y a moins de dix ans, à la construction du lycée de Mata Utu, où des désordres ont

été constatés sur la charpente, la couverture et en matière d'étanchéité. En juillet 2004, 400.000 euros ont enfin été délégués afin d'effectuer les travaux les plus urgents. Mais l'affaire n'est pas encore jugée définitivement. La cour d'appel administrative de Polynésie française, compétente du fait de l'implantation de l'une des entreprises sur son territoire, repousse régulièrement le jugement. En attendant, les fonds immobilisés au titre de la garantie décennale demeurent indisponibles. Votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention des ministres en charge de l'éducation nationale et de l'outre-mer sur le blocage de cette situation, compliquée par la multiplication des contentieux.

Ces participations financières sont indispensables et bien venues, mais elles ne règlent pas la question de fond relative à l'ampleur des compétences de l'État en matière d'enseignement et de formation.

IV.— LA PLACE DES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER DANS LE MONDE

En plus de la richesse humaine et culturelle qu'apportent à la métropole les collectivités du Pacifique, elles assurent la présence de la France dans cette partie du monde, et contribuent à la dimension mondiale de son rayonnement. Leur intégration dans la zone Pacifique est aussi naturelle d'un point de vue géographique que nécessaire pour leur avenir.

Mais leurs habitants étant des citoyens européens comme les autres, elles ne peuvent être tenues à l'écart des enjeux européens, qu'il s'agisse de soutenir leur développement ou d'envisager leur passage à la monnaie unique européenne.

A.— LES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER AU SEIN DE L'AIRE PACIFIQUE

L'intégration des collectivités d'outre-mer à statut particulier dans la zone Pacifique a été récemment relancée par l'accroissement des moyens du Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique Sud, et par l'entrée de la Polynésie française comme observateur au Forum des îles du Pacifique, position dans laquelle elle a rejoint la Nouvelle-Calédonie.

1.— La relance du Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique Sud

Le décret n° 2004-268 du 24 mars 2004 fixe de nouvelles règles de fonctionnement du comité directeur du Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique, dit « Fonds Pacifique ». Il met en place notamment une nouvelle composition du comité directeur où siègent désormais à parité des représentants élus des trois collectivités françaises du Pacifique et des représentants de l'État. Son adoption coïncide également avec un doublement de l'enveloppe du Fonds Pacifique, inscrite sur le chapitre 42-15 de la section des Affaires étrangères, qui a été portée à 3,2 millions d'euros pour l'exercice 2004, conformément aux orientations données par le chef de l'État, et reconduite au même niveau pour 2005.

a) Objectifs et principes de gestion du Fonds Pacifique

Le Fonds Pacifique a été créé en 1986, au moment où ont été élaborés plusieurs instruments destinés à mieux coordonner la politique de l'État dans cette partie du monde et à répondre aux critiques suscitées à l'époque par nos essais nucléaires. Il visait à valoriser les actions de la France, améliorer son image et promouvoir des gestes politiques visant à démontrer la légitimité de la présence française dans le Pacifique Sud.

Avec l'arrêt définitif des expérimentations nucléaires et l'adoption de statuts de large autonomie en Nouvelle-Calédonie comme en Polynésie française, notre pays est redevenu un partenaire reconnu et même sollicité par les États de la

zone. Le Fonds Pacifique a donc rempli ses objectifs avec succès, mais ces derniers ont désormais évolué et se sont étendus. Outre des objectifs de politique étrangère et d'influence de la France à préserver absolument, il s'agit aujourd'hui d'en faire aussi un instrument davantage tourné vers la coopération régionale et orienté vers une intégration des trois collectivités françaises du Pacifique dans leur environnement océanien.

Aussi, sont éligibles au Fonds Pacifique les projets :

- à forte visibilité locale ou régionale ayant pour objet d'améliorer l'image de la France, son influence et de conforter nos relations et celles de nos territoires avec les États océaniens ;

- de nature à impliquer les collectivités territoriales, instituts, entreprises, centres de recherches et universités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française ou des îles Wallis et Futuna et propres à valoriser le savoir-faire et le potentiel de ces collectivités ;

- permettant de faciliter les échanges entre les collectivités françaises du Pacifique et leurs voisins ;

- susceptibles de renforcer l'action des organisations régionales dont les collectivités françaises du Pacifique sont membres à part entière (Communauté du Pacifique, Programme régional océanien de l'environnement) ou permettant d'améliorer nos relations avec celles qui pèsent dans cette partie du monde (Forum des îles du Pacifique, East-West Center, Pacific economic cooperation council) ;

- permettant de soutenir la francophonie de manière ciblée dans une zone très largement dominée par la langue anglaise et la culture anglo-saxonne et de favoriser le maintien ou l'installation d'organisations de coopération régionale dans nos territoires (la Communauté du Pacifique à Nouméa, par exemple).

En outre, quelques critères simples destinés à s'assurer de la solidité des projets, de leur viabilité et de la détermination de leurs porteurs, ont été définis :

- participation du bénéficiaire du projet ou de l'opérateur à son financement ;

- priorité aux projets présentés par l'intermédiaire des gouvernements territoriaux, des postes diplomatiques, des hauts-commissariats ou autres instances françaises implantées dans la zone, celles-ci agissant en effet comme un filtre ;

- prudence sur le financement des bourses d'études en France métropolitaine, qui ne sont *a priori* pas de son ressort et absence d'intervention dans les actions relevant strictement de la politique bilatérale de la France, notamment en matière de développement ;

- rejet des opérations dont le montant est disproportionné par rapport aux capacités financières du Fonds Pacifique.

b) Le Fonds Pacifique en 2004

La dotation 2004 du Fonds Pacifique a doublé pour atteindre 3,2 millions d'euros, conformément aux orientations données par le chef de l'État à l'occasion de la réunion France-Océanie de juillet 2003 à Papeete.

Pour l'exercice 2004, dans la perspective de la réunion du comité directeur qui devait se tenir le 27 mars 2004 à Papeete, soixante douze propositions reçues ont été instruites pour un montant de 4,15 millions d'euros.

Des raisons matérielles ont empêché que ce comité directeur se réunisse à la date prévue et les échéances électorales tant en Polynésie française qu'en Nouvelle-Calédonie n'ont pas permis de réunir cette instance dans les délais habituels. Pour éviter que ces retards cumulés ne conduisent au blocage du Fonds Pacifique, il a donc été décidé de prendre les mesures nécessaires afin de permettre au ministère des affaires étrangères de verser les subventions requises pour le financement, d'une part, des projets récurrents entérinés lors de précédentes réunions et, d'autre part, des opérations les plus urgentes ayant déjà fait l'objet d'engagements politiques. Le total cumulé de ces douze projets porte sur un montant supérieur à un million d'euros, soit plus de 30 % de la dotation du Fonds Pacifique.

Le comité directeur s'est prononcé finalement, le 11 septembre 2004 à Papeete, sur 54 projets. Il a avalisé toutes les opérations envisagées et proposées par l'ambassadeur, secrétaire permanent pour le Pacifique Sud, dans un souci d'équilibre entre les trois collectivités. Le montant des projets approuvés est de presque 3,15 millions d'euros. Celui-ci a été délégué à l'Agence française de développement qui assure, pour le compte du ministère des affaires étrangères, l'exécution financière des opérations retenues par le comité directeur, en application de la convention-cadre du 9 novembre 2001. S'ajoute à cette enveloppe un engagement de la Nouvelle-Calédonie pour des cofinancements à hauteur de 115.900 euros.

2.- Une intégration plus forte dans les organisations régionales

Les organisations régionales ont longtemps été dominées par les anciennes puissances coloniales. Alors que la Grande-Bretagne se retire de la Communauté du Pacifique, le Forum des îles du Pacifique accueille la Polynésie comme observateur, aux côtés de la Nouvelle-Calédonie. Le poids des petits « pays » se renforce ainsi progressivement, ce qui permet de recentrer les préoccupations de ces organisations sur les enjeux qui les concernent.

a) La Communauté du Pacifique à l'heure du retrait britannique

Fondée en mars 1947 par le traité de Canberra, la Commission du Pacifique sud, devenue depuis 1997 « Communauté du Pacifique », est la plus ancienne organisation régionale d'Océanie. Au gré de la décolonisation de la

région, elle a accueilli tous les pays et territoires sans distinction de statuts politiques. Organisme apolitique de coopération, elle a pour vocation de financer et de gérer des programmes de développement au bénéfice du Pacifique insulaire.

Il s'agit de la seule organisation majeure de la région dont la France, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna sont membres. Son originalité tient au fait qu'elle regroupe, sur un pied d'égalité et dans la même instance, d'un côté cinq pays donateurs (Australie, France, États-Unis, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni), dont les contributions représentent plus de 90 % du total, et de l'autre toutes les entités, de statut politique variable, du Pacifique. Aussi, au fil des ans, la Communauté du Pacifique est devenue, pour de nombreux pays et surtout les plus petits, le service technique que leurs seules ressources ne pourraient pas financer, dans les secteurs, notamment, de l'agriculture, de la forêt, de la pêche, de l'éducation.

Toutefois, le premier semestre 2004 a été marqué par une information d'importance puisque la Communauté du Pacifique ne regroupera plus que quatre pays donateurs à compter du 1^{er} janvier 2005, date à laquelle le retrait du Royaume-Uni sera effectif. Les autorités britanniques ont en effet pris la décision de mettre fin à leurs programmes d'assistance bilatérale ainsi qu'à leur participation aux organisations régionales du Pacifique. Ce retrait va se traduire par un manque à gagner de 450.000 euros, soit 6 % de la contribution au budget statutaire de l'organisation.

Les conséquences de ce retrait et les recommandations du secrétariat général quant aux mesures à prendre pour y faire face seront présentées aux membres de la Communauté en novembre prochain lors de la réunion annuelle du comité des représentants des gouvernements et administrations.

En dépit de ce retrait, Pitcairn restera membre de la Communauté et y sera représenté par son gouverneur, haut-commissaire britannique en Nouvelle-Zélande.

Par ailleurs, le nouvel accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique a été approuvé en décembre 2002 par les États et territoires membres à l'issue de la 32^{ème} session du comité des représentants des gouvernements et administrations, et signé à Nouméa le 6 mai 2003. Le projet de loi autorisant la ratification de cet accord devrait être adopté en conseil des ministres dans les prochaines semaines et soumis au Parlement avant la fin de l'année.

b) La Polynésie française, nouvel observateur au Forum des îles du Pacifique

Organisation de coopération régionale de nature politique dont sont membres les seize pays indépendants de la zone (Australie et Nouvelle-Zélande comprises), le Forum des îles du Pacifique a été créé en 1971 à Wellington, en grande partie contre les expérimentations nucléaires de la France dans la région. Il concentre désormais ses thèmes de mobilisation sur le développement économique du Pacifique Sud et les questions liées à l'environnement.

La France soutient les actions de développement menées par le secrétariat du Forum dans les domaines des échanges commerciaux, des communications et des activités de pêche, ces dernières étant conduites par son agence spécialisée dans ce domaine.

Lors de son sommet de 1998 à Pohnpei, dans les États fédérés de Micronésie, le Forum a décidé d'accorder le statut d'observateur à la Nouvelle-Calédonie après la mise en place des nouvelles institutions en 1999.

Pour sa part, le dernier sommet du Forum s'est tenu à Apia du 3 au 8 août 2004. Les dirigeants des seize pays membres du Forum ont conclu le sommet par un communiqué final qui notamment, salue l'accession de la Polynésie française au statut d'observateur qu'elle demandait depuis cinq ans ; le Forum considère cette accession comme une avancée politique et diplomatique significative. Ce même communiqué mentionne le principe du droit de la Polynésie française à l'autodétermination, et l'encourage à rechercher une approche d'un commun accord avec la France sur la manière de réaliser ce droit.

Votre Rapporteur spécial se réjouit de l'obtention par la Polynésie française du statut d'observateur, permise à la fois par l'évolution de son statut vers plus d'autonomie, et par l'impulsion donnée par le président de la République à l'occasion de la réunion France-Océanie de Papeete. Il souligne l'intérêt qu'il y aurait à associer un élu national de Wallis-et-Futuna à la délégation française auprès du Forum des îles du Pacifique, conduite par le secrétaire permanent pour le Pacifique Sud.

B.— LES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER ET L'EUROPE

Les relations entre les collectivités d'outre-mer à statut particulier et l'Union européenne sont régies par la décision d'association du 27 novembre 2001, entrée en vigueur le 2 décembre de la même année et prévue pour s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2011. Cette décision, qui succède à celle du 25 juillet 1991, prend en compte les grandes orientations mentionnées dans la déclaration n° 36 concernant les pays et territoires d'outre-mer annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam. Elles visent à « *promouvoir plus efficacement le développement économique et sociale des pays et territoires d'outre-mer* », notamment en accentuant l'aide du Fonds européen de développement en faveur

des territoires les moins avancés, à « *approfondir les relations économiques entre le pays et territoires d'outre-mer et l'Union européenne* » et à « *mieux prendre en compte la diversité et la spécificité [de chacun d'eux], y compris en ce qui concerne la liberté d'établissement* ».

1.– Les aides à l'investissement du Fonds européen de développement

Les pays et territoires associés ne font pas partie du territoire douanier de l'Union, aussi ne participent-ils ni aux recettes, ni aux dépenses du budget communautaire, mais bénéficient des concours du Fonds européen de développement (FED). Les versements ne transitent pas par le budget de l'État. Ils sont, en principe, attribués directement aux bénéficiaires.

a) Les réalisations permises par le VIII^{ème} FED

En 1996, la France a obtenu une enveloppe au titre du VIII^{ème} FED en hausse de 25 % par rapport à la précédente, soit 50,3 millions d'euros, dont 36,3 millions d'euros pour les trois collectivités qui sont l'objet du présent rapport. Sur la base de la répartition de cette dotation, chaque collectivité territoriale a élaboré un programme indicatif, fixant ses objectifs prioritaires de développement, le ou les secteurs dans lesquels le soutien du FED doit être concentré et les projets proposés à cet effet. Ce document, une fois formellement approuvé par les parties en cause, ce qui a été fait à l'automne 1999, constitue le cadre juridique des actions et programmes de développement économique et social cofinancés par la Communauté européenne.

Entre 2000 et 2004, ces dotations ont été affectées aux projets suivants :

– en Nouvelle-Calédonie, où 71 % des crédits devraient être utilisés à des infrastructures économiques, sanitaires et sociales, le projet relatif à l'assainissement des eaux usées des communes périurbaines de la province Sud est en cours d'élaboration, le projet de route Hienghène-Pouébo a été soumis au comité FED de septembre 2001, le projet relatif aux bases de pêche aux îles Loyauté a été transmis au conseiller-résident et l'augmentation de capacité de froid de la SEDEF est en cours (passation d'un marché de gré à gré à l'entreprise la moins disante) ;

– en Polynésie française, où 67 % des moyens étaient destinés à l'assainissement de l'ouest de Bora-Bora, les travaux ont commencé en février 2002 et devraient s'achever fin 2004, l'étude sur les stratégies de développement des archipels a été réalisée entre décembre 2000 et janvier 2004, tandis que le lancement du programme « perlicole » a subi du retard en raison des difficultés de définition du projet liées aux aléas conjoncturels du secteur depuis deux ans et du délai nécessaire à la réalisation de l'étude d'évaluation demandée par le FED des programmes antérieurement financés sur les VI^{ème} et VII^{ème} FED. Une dernière adaptation a été apportée en avril 2004 et le projet est en cours d'instruction à Bruxelles ;

– à Wallis-et-Futuna, le développement des infrastructures maritimes nécessaires au désenclavement et au développement des ressources halieutiques comprend le projet de réfection du quai de Mata'Ututu et le projet de développement de la pêche : ces deux projets devraient être réalisés.

b) Un IX^{ème} FED aux montants globalement supérieurs et doté de nouvelles procédures

En ce qui concerne la répartition de la dotation du IX^{ème} FED, les montants figurant dans la nouvelle décision d'association du 27 novembre 2001, comparés à ceux du VIII^{ème} FED, sont les suivants :

LA REPARTITION DES CREDITS DES VIII^{EME} ET IX^{EME} FONDS EUROPEENS DE DEVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

| | VIII^{ème} FED | IX^{ème} FED |
|---------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Nouvelle-Calédonie | 15,8 | 13,75 |
| Polynésie française | 14,1 | 13,25 |
| Wallis-et-Futuna | 6,4 | 11,5 |

Source : ministère de l'outre-mer.

Les financements du FED sont désormais effectués dans le cadre d'un document unique de programmation (DOCUP) dont le projet finalisé devait être soumis à la Commission au plus tard le 19 décembre 2003. Les DOCUP sont ensuite soumis au comité du FED, adoptés par le collège des commissaires et signés par la Commission et les autorités des collectivités d'outre-mer.

Les DOCUP de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française ont été approuvés et signés au cours du premier semestre 2004 ; celui de Wallis-et-Futuna devrait être approuvé avant la fin de l'année 2004.

Parmi les changements les plus importants induits par la création de DOCUP pour la mise en œuvre du FED, figure le choix que peut effectuer la collectivité concernée entre deux procédures :

- la procédure traditionnelle d'appui aux programmes et aux projets ;
- une procédure nouvelle : « l'appui budgétaire » qui consiste en un versement des concours du FED au budget de la collectivité selon une périodicité à prévoir.

Les autres changements consistent en un rapprochement des méthodes de mise en œuvre du FED sur celles des fonds structurels, avec notamment la mise en place d'un comité de suivi et d'une évaluation régulière de l'avancement du programme et de la consommation des concours du FED.

2.— Vers l'adoption de l'euro ?

Les autorités de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ont manifesté un intérêt à ce que soit étudiée l'éventualité d'une introduction de l'euro dans les collectivités françaises.

Afin de répondre à cette demande, le Gouvernement a constitué un groupe de travail composé de représentants du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère de l'outre-mer, de la Banque de France et de l'Institut d'émission d'outre-mer, qui s'est réuni régulièrement depuis novembre 2003 et a abouti à un certain nombre de conclusions.

D'un point de vue juridique, l'introduction de l'euro ne devrait pas avoir d'impact sur les prérogatives statutaires des trois collectivités.

Les institutions communautaires devraient essentiellement demander qu'elle soit accompagnée de l'application dans ces collectivités, qui n'appartiennent pas à l'Union Européenne, des normes communautaires relatives à la monnaie et à la stabilité du système financier.

Ces normes ressortissent aux compétences de l'État dans la répartition des compétences entre celui-ci et les collectivités et peuvent par conséquent être étendues aux collectivités sans modification des compétences statutaires.

D'un point de vue économique, la parité déterminée et garantie par l'État, liant le franc Pacifique à l'euro, a permis aux collectivités concernées de bénéficier des effets positifs de la monnaie européenne à l'occasion de son introduction en métropole. Il n'y a donc *a priori* pas d'effets importants à court terme à attendre de l'introduction de l'euro en matière de développement des échanges commerciaux et financiers des collectivités.

À plus long terme, le passage à l'euro pourrait toutefois avoir des effets positifs sur l'anticipation des acteurs financiers, l'introduction de la monnaie européenne pouvant conférer une visibilité supérieure aux investisseurs en instaurant un système monétaire crédible de long terme. Elle écarterait également la possibilité de voir apparaître sur les taux d'intérêt une prime de risque liée à une volatilité théorique du franc Pacifique.

Le rapport réalisé par le groupe de travail devrait être remis aux autorités des trois collectivités pour leur information. Il est certain en effet que l'adoption de l'euro ne pourra se faire qu'avec l'accord des élus de l'ensemble des collectivités concernées, dans la mesure où il n'est guère envisageable de leur accorder un traitement qui ne soit pas identique. La Nouvelle-Calédonie, qui a été la première à exprimer son souhait de changer de monnaie afin de rassurer les investisseurs potentiels et de faciliter les exportations de nickel, déjà partiellement réglées en euros, a été récemment rejointe par la Polynésie française. Wallis-et-Futuna est aussi favorable à une évolution vers la monnaie unique, ce qui a été confirmé dans la stratégie de développement pour les quinze prochaines années signée entre la collectivité et le ministère de l'outre-mer en décembre 2002.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 3 novembre 2004, votre Commission a examiné les crédits des Collectivités d'outre-mer à statut particulier et de la Nouvelle-Calédonie.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que les crédits destinés aux collectivités d'outre-mer à statut particulier inscrits sur le budget de l'Outre-mer étaient en augmentation de l'ordre de 1,2 % pour les lignes budgétaires exclusivement dédiées à ces collectivités et de l'ordre de 1,8 % pour l'ensemble des dotations qui seront réparties entre elles.

Un effort important (7,75 millions d'euros en autorisations de programme et 5,55 millions d'euros en crédits de paiement) est maintenu en matière d'équipements administratifs. Pour les collectivités à statut particulier, les crédits de paiement sont portés de 1,8 million d'euros à 2,2 millions d'euros. Les autorisations de programme, à 3,15 millions d'euros, sont destinées au regroupement des services du haut-commissariat à Nouméa (pour 2 millions d'euros), à la remise à niveau du parc immobilier de Polynésie française (à hauteur de 0,85 million d'euros) et à la sécurisation des locaux de l'administration supérieure de Mata-Utu (pour 0,3 million d'euros).

19 millions d'euros sont destinés aux actions sociales et culturelles (mesures d'insertion, comme les chantiers de développement local, formation professionnelle, bourses d'enseignement supérieur). S'y ajoutent 11 millions d'euros au bénéfice de la mobilité, et 18 millions d'euros pour le service militaire adapté (hors rémunérations des civils et des stagiaires), lequel n'existe qu'en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie.

Pour ce qui est des subventions aux collectivités, les principales hausses concernent Wallis-et-Futuna (+ 500.000 euros pour la desserte inter-îles) et les dotations globales à la Nouvelle-Calédonie (+ 3,06 millions d'euros). La contribution de l'État au Fonds intercommunal de péréquation de la Polynésie française est désormais inscrite sur les crédits de l'Outre-mer dès la loi de finances initiale, à hauteur de 8,19 millions d'euros.

Les autorisations de programme du Fonds d'investissement en faveur du développement des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie (FIDES) passent de 50 millions d'euros à 49,6 millions d'euros, mais ils incluent une augmentation d'un million d'euros pour le financement de la convention spécifique des îles de Wallis et Futuna. Les autorisations de programme sont stabilisées à 41 millions d'euros. Ces crédits financent principalement les contrats de développement.

Le rythme de réalisation des contrats de développement est très variable selon les collectivités. En Polynésie française, la réalisation du contrat, conclu initialement pour la période 2000-2003, et financé par l'État à hauteur de 170,73 millions d'euros, s'est considérablement accélérée. En revanche, l'exécution des engagements de l'État reste assez lent en Nouvelle-Calédonie où de nombreux contrats de développement ont été signés depuis 2000, liant l'État à la Nouvelle-Calédonie, à chacune des provinces, à l'agglomération de Nouméa, et à certaines communes... Pour ce qui est du contrat de développement de Wallis-et-Futuna 2000-2004, le total des autorisations de programme reçues au 31 mai 2004 s'élève à 32 millions d'euros, soit 86 % du total de la part du contrat revenant à l'État.

Les contrats de développement relatifs à la Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna, signés pour la période 2000-2004, seront prolongés d'un an afin de compenser l'année 2000 qui a été essentiellement consacrée aux phases de négociation et de conclusion des contrats et n'a pas permis d'engager les opérations de façon concrète.

M. Michel Bouvard, Président, a remarqué que le retard de réalisation des engagements contractuels de l'État s'observait aussi bien en métropole qu'outre-mer, et que partout, il commençait dès la première année du contrat. Pour ce qui est des délais de réponse au questionnaire du Rapporteur spécial, le ministère de l'outre-mer fait partie de ceux qui ne respectent que très imparfaitement les règles organiques. En revanche, la nomenclature budgétaire prévue est satisfaisante.

La Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits des Collectivités d'outre-mer à statut particulier et de la Nouvelle-Calédonie et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.