

N° 96

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)**

ANNEXE N° 8

DEPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Henri GÆTSCHY.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Gœtschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7° légis.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 12) 2991 (tomes VI et VII), 2992 (tome V) et in-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986)

• **Loi de Finances** - Départements d'outre-mer - Territoires d'outre-mer.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	5
INTRODUCTION	6
CHAPITRE PREMIER - PRESENTATION DES CREDITS ..	7
<i>A) Présentation generale</i>	<i>7</i>
<i>B) Mesures nouvelles</i>	<i>8</i>
1. dépenses ordinaires	8
2. dépenses en capital	10
CHAPITRE II - OBSERVATIONS	11
<i>A) Une rigueur inégalement partagée</i>	<i>11</i>
1. L'administration générale est relativement préservée	11
2. L'action sociale et culturelle est gravement pénalisée	13
3. L'évolution irrégulière des interventions de soutien aux collectivités locales	14
<i>B) L'évolution des dépenses en capital suscite quelques interrogations</i>	<i>15</i>
1) Les dépenses en capital suivent une évolution particulièrement heurtée	15

2) L'évolution des fonds interministériels d'investissements suscite une appréciation nuancée	16
3) L'efficacité des aides aux investissements et à l'emploi est incertaine	17
C) Le budget pour 1986 est en grande partie un budget en « trompe l'oeil »	18
1) Le chapitre 68-93, consacré à la Nouvelle-Calédonie, constitue une présentation de circonstance.	18
2) Son évaluation est incertaine	18
3) Cette mesure appelle de sérieuses critiques de fond	20
ANNEXES	21
1) Etat recapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux DOM-TOM	22
2) Bilan financier sur 5 ans 1982-1986	24

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) Le budget des DOM-TOM pour 1986 est un budget terne, sans rapport avec la situation économique et d'une façon générale, les difficultés propres des départements et des territoires.

2) La rigueur qui s'applique aux dépenses de fonctionnement est inégalement partagée. Les vraies réformes touchant la situation des personnels en service outre-mer sont encore attendues.

3) L'évolution particulièrement heurtée des dotations en capital ôte une large part de crédibilité à l'action des pouvoirs publics dans ce domaine.

L'importance des crédits d'action économique ne répond pas à la gravité de la situation que connaissent notamment les départements.

4) Le budget est enfin un budget en trompe l'oeil. L'augmentation des dépenses en capital est uniquement imputable à un chapitre de circonstance mis à la disposition du ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie.

Ce chapitre a été en outre ni ventilé ni totalement significatif car il compense des baisses sur d'autres chapitres.

Ce chapitre est enfin mal affecté. Il aurait été opportun de laisser directement aux autorités élues du territoire, notamment au Congrès, la libre disposition de ces crédits.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 7 novembre 1985 sous la présidence M. Edouard Bonnefous, Président, la commission a procédé à l'examen du budget des départements et territoires d'outre-mer pour 1986 sur le rapport de M. Henri Goetschy, rapporteur spécial.

M. Goetschy a présenté les données chiffrées du budget et formulé certaines observations (voir observations).

Le rapporteur spécial a estimé qu'une véritable logique décentralisatrice aurait conduit à affecter les crédits destinés à la Nouvelle-Calédonie (chapitre 68.93) au congrès lui-même.

Il a présenté à la commission un amendement en ce sens, tout en signalant que le droit parlementaire ne permettait pas de modifier explicitement l'affectation des crédits budgétaires.

A l'issue de cet exposé, M. Fernand Lefort a déploré la baisse des crédits d'action sociale.

M. Jean Francou a souligné la contradiction entre la volonté de mener une politique éducative dans les DOM-TOM, et le choix de faire supporter les ponctions budgétaires principalement sur le service militaire adapté.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a observé que la création d'un nouveau chapitre consacré spécifiquement à la Nouvelle-Calédonie était la seule novation au sein d'un budget, par ailleurs terne. Il a remarqué que l'initiative du rapporteur spécial, judicieuse dans le fond, ne comportait aucune assurance d'affectation de cette dotation au congrès.

Compte tenu de l'importance du sujet, il a suggéré d'observer une attitude juridiquement prudente et a donc préféré à un éventuel amendement un refus du budget fondé sur l'affectation contestable du crédit de 50 millions.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits des départements et territoires d'outre-mer pour 1986.

INTRODUCTION

Cette année encore, la discussion des crédits des départements et territoires d'outre-mer intervient au terme d'une année au cours de laquelle l'activité législative et réglementaire a été intense.

- L'essentiel concerne naturellement la loi du 23 août 1985 sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

- Pour les départements, les décrets prévus par la loi du 2 août 1984 relative aux transferts de compétences dans les régions de Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion sont intervenus (Décrets des 28 décembre 1984, 25 janvier, 24 mai et 16 juillet 1985). En outre, la loi du 11 juin 1985 a érigé le département de Saint-Pierre-et-Miquelon, créé par la loi du 19 juillet 1976, en nouvelle collectivité territoriale.

Après une évolution relativement privilégiée en 1985, le projet de budget pour 1986 n'est qu'à peine reconduit en francs courants. Le budget des DOM-TOM, qui ne représente qu'une faible partie de l'effort total de l'Etat en direction des DOM-TOM (6,8 % environ) est ainsi ramené à 0,15 % du budget civil de l'Etat (0,17 % en 1985).

Votre commission ne peut que rappeler cette contradiction entre le poids, ou la publicité faite aux réformes engagées et le piétinement des moyens financiers consacrés aux départements et territoires d'outre-mer.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION GENERALE

Le projet de budget des Départements et Territoires d'outre-mer pour 1986 atteint 1 365 millions de francs, faisant apparaître une très légère diminution de 0,3 % en francs courants par rapport à 1985. En tenant compte des transferts réalisés au profit des budgets d'autres ministères, le projet de budget est en augmentation de 0,37 % en francs constants, ce qui correspond à une baisse en francs constants de 3 %.

Cette reconduction globale est le résultat d'un double mouvement : les dépenses ordinaires qui représentent 60 % du total régressent de 1,5 %, tandis que les dépenses en capital augmentent de + 1,5 % en crédits de paiement.

En revanche, la progression des autorisations de programme est plus nette : + 8,3 % soit 607 millions de francs au total.

Nota - La présentation du budget « par section » (section commune, section DOM, section TOM) en vigueur depuis 1981, mais malaisée, a été abandonnée au profit d'une présentation normalisée par titre. Néanmoins les crédits d'intervention des DOM-TOM restent individualisés au niveau de l'article.

A titre indicatif :

- les crédits des pouvoirs publics représentent 19,8 % de l'ensemble du budget (4 % pour l'administration centrale, 7,6 % pour les services extérieurs DOM, 8,2 % pour les services extérieurs TOM)

- les crédits d'interventions dans les DOM représentent 52,2 % de l'ensemble du budget

- les crédits d'interventions dans les TOM représentent 28 % de l'ensemble du budget.

TABLEAU COMPARATIF Budget des DOM-TOM

Nature des dépenses	Montant (MF)	Variation 1986/1985
Dépenses ordinaires		
moyen des services (T.III)	509,9	- 0,3 %
interventions publiques (T.IV)	304,8	- 3,4 %
Sous-total dépenses ordinaires	814,7	- 1,5 %
Dépenses en capital		
– investissements de l'Etat (T.V)		
(A.P.)	(44,6)	
C.P.	36,9	+ 2,5 %
– subventions d'investissements		
(A.P.)	(562,4)	(+ 9,2 %)
C.P.	513,7	+ 1,4 %
Sous-total dépenses en capital		
(A.P.)	(607)	(+ 8,3 %)
C.P.	550,6	+ 1,5 %
TOTAL (D.O. + C.P.)	1 365,3	- 0,3 %

B. MESURES NOUVELLES

1) Les dépenses ordinaires :

Les dépenses ordinaires atteignent 814,7 millions de francs, soit une régression de 1,5 % par rapport à 1985. D'importantes mesures nouvelles (+ 17,9 MF au total) viennent diminuer l'effet des mesures acquises qui s'élève à 6 MF, dont l'essentiel provient de l'incidence des mesures de revalorisation des rémunérations publiques.

a) mesures de transfert :

La médiocrité de l'évolution globale de ce budget a été évoquée. Les comparaisons d'une année à l'autre doivent cependant être affinées pour tenir compte des changements intervenus dans l'imputation de certaines dépenses.

Ainsi, ont été transférés du budget des DOM-TOM vers d'autres budgets.

- les crédits de la desserte internationale de St-Pierre transférés sur le budget de la Mer : (mesure 04.18.01 - 8,2 MF)

- les rémunérations des élèves de l'IRA et autres personnels transférées au budget des services généraux (mesure 01.11.01. - 370.000 F)

A l'inverse, les crédits des services d'état civil de Outre-Mer sont transférés du Ministère de la Culture (?) au secrétariat d'Etat chargé des DOM-TOM - (mesure 01.14.01 - + 0,9 MF)

Ainsi, à structure constante, le projet de budget est en augmentation de + 0,37 % (au lieu de - 0,3 %).

b) moyens des services (titre III) :

Comme les autres ministères, le secrétariat d'Etat connaît une contraction de 3 % des crédits du titre III, qui représentent aujourd'hui 37,2 % du total des crédits.

Cette contraction s'applique notamment au personnel, avec une mise en réserve d'emplois de 1 % des effectifs qui affecte principalement, d'une part, la direction des affaires économiques, sociales et culturelles du secrétariat d'Etat (6 emplois supprimés pour réorganiser le service - mesure 01.15.02 - 0,8 MF), d'autre part, 39 militaires du rang dans le cadre du service militaire adapté.

c) interventions publiques (titre IV) :

Les crédits d'intervention régressent sensiblement : -3,4 % en francs courants. La part du titre IV dans l'ensemble du budget ne cesse de décliner : 28 % en 1982, 23 % en 1985, 22,3 % en 1986.

Une partie de cette baisse provient des mesures de transfert déjà mentionnées (desserte de Saint-Pierre). L'autre baisse significative concerne la réduction du nombre de fonctionnaires métropolitains affectés dans les services territoriaux des TOM. Nota : ces crédits figurent curieusement au titre IV et non au titre III car il s'agit d'emplois non budgétisés, une sorte de « subvention en personnel » aux TOM - (mesure nouvelle - 08.19.02 - réduction de 44 emplois : - 4,2 MF).

2) Dépenses en capital :

Les dépenses en capital atteignent 550,5 millions de francs en crédits de paiement (soit + 1,5 % en francs courants). L'évolution est, là-aussi, très irrégulière : - 15,6 % en 1984, + 42 % en 1985.

En revanche, les autorisations de programme progressent de 8,5 %, passant de 560 à 607 millions de francs.

Pour ces dernières, comme pour les crédits de paiement, l'augmentation est uniquement imputable à la création d'un nouveau chapitre 68-93 destiné à financer un **plan de développement en Nouvelle-Calédonie** : 50 millions de francs en autorisations de programme, 30 millions de francs en crédits de paiement.

Pratiquement, toutes les autres dépenses d'investissement, soit :

- les investissements directs,
- le Fonds d'investissement des DOM (FIDOM),
- le Fonds d'investissement pour le développement économique et social des TOM (FIDES)

sont, en autorisations de programmes, strictement reconduites en francs courants, afin notamment de maintenir le niveau des crédits affectés à financement des contrats de plan.

Les crédits de paiement connaissent en revanche des baisses sensibles, notamment le secteur général du FIDOM.

TABLEAU RECAPITULATIF DES DEPENSES EN CAPITAL
(Autorisations de programmes)

	Montant (MF)	Part dans le total (%)	Variation par rapport à l'année dernière
Investissements directs de l'Etat	44,6	7,3 %	0
FIDOM	331,4	54,6 %	0
FIDES	146,1	24,1 %	0
Plan de développement pour la Nouvelle-Calédonie	50	8,2 %	nouveau
Autres (recherche, S.M.A....)	34,9	5,8 %	- 10 %
TOTAL	607	100 %	+ 8,4 %

CHAPITRE II

OBSERVATIONS

A. UNE RIGUEUR INEGALEMENT PARTAGEE :

1) L'administration générale est relativement préservée :

L'administration centrale (action 01), les services extérieurs dans les DOM (action 02) et dans les TOM (action 03) subissent comme les autres administrations publiques le contrecoup de la rigueur budgétaire (mise en réserve d'effectifs...).

DEPENSES DES POUVOIRS PUBLICS (en millions de francs)

Administrations	1985	1986	Evolution en 1986/1985 en %
administration centrale - action 01	55,5	55,5	0
services extérieurs dans les DOM - action 02	101,5	103,4	+ 1,9
services extérieurs dans les TOM - action 03	102	111,5	+ 9,3
Total administration générale	259	270,4	+ 6,4

● L'augmentation privilégiée des services extérieurs dans les TOM provient en partie des **frais de location de locaux des services d'Etat dans les TOM pour tenir compte des dépenses réelles prévisibles à la suite de modifications de statut, intervenues dans les TOM (+ 1 MF)** ainsi que des **frais de fonctionnement du Haut Commissariat (+ 3,7 MF)**.

● **Cependant, les adaptations restent marginales et les vraies réformes, notamment celles touchant à la situation des fonctionnaires métropolitains servant dans les DOM et les TOM, restent attendues.**

Les termes mêmes des réponses au questionnaire budgétaire témoignent sur ce point d'un certain embarras.

« QUESTION : Est-il envisagé de réexaminer les règles de rémunération des fonctionnaires de l'Etat dans les DOM/TOM ?

REPONSE :

Lors du débat budgétaire à l'Assemblée Nationale le 26 novembre 1984, il a été annoncé le projet d'harmoniser les situations très dissemblables dans lesquelles sont placés les agents de la fonction publique servant outre-mer.

En effet, des textes se sont accumulés sans lien entre eux et touchant des aspects très divers de la situation des agents de l'Etat, que ce soit en matière de logement, de congés, d'indemnités, de rémunérations diverses ou d'affectations, voire de couverture sociale. Il est apparu nécessaire de procéder à un dépoussiérage et à une remise en ordre.

A cette fin, il était souhaitable d'entreprendre une réflexion d'ensemble avec la participation des organisations syndicales, nationales et locales ; les consultations ont été entamées.

Dans le même temps et sans attendre le résultat de ces consultations, il apparaissait souhaitable de prendre une mesure conservatoire consistant à geler les rémunérations annexes de la fonction publique à leur niveau atteint lors d'une augmentation générale des salaires et rémunérations.

Le principe sur lequel reposait ce blocage était que le montant des sommes dégagées du gel des seules rémunérations annexes, sans qu'il fût porté atteinte à la rémunération principale, devait être affecté dans sa totalité dans les départements et territoires d'outre-mer à des investissements à caractère économique et social.

L'élaboration de textes multiples a donné lieu à des réunions interministérielles ; les organisations syndicales ont pu faire un certain nombre d'observations et poser des questions sur un sujet qui a suscité notamment en Guadeloupe, Martinique et Polynésie, des réactions d'inquiétude. Ces réunions de travail et ces rencontres se sont poursuivies, et doivent permettre d'approfondir encore les problèmes que pose une situation très complexe.

La mesure de gel n'étant pas intervenue lors des récentes augmentations de salaires dans la fonction publique, il n'a pas paru expédient de la prendre dans le courant de l'année. »

2) L'action sociale et culturelle est gravement pénalisée :

L'évolution négative des crédits contraste avec la situation sociale catastrophique des départements d'outre-mer qui connaissent une progression spectaculaire du taux de chômage : 18,75 % en 1984, 26,9 % en 1985 pour l'ensemble des DOM.

Evolution du chômage dans les DOM

Départements	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	St-Pierre	Ensemble DOM
Taux de chômage 1984 ...	17 %	9 %	19 %	21 %	8 %	18,7 %
Taux de chômage 1985 ...	20 %	12 %	21 %	35 %	10 %	26,9 %

Sous réserve de la fiabilité des statistiques, les territoires sont apparemment moins touchés par cette progression du chômage (6 % en Nouvelle-Calédonie).

Evolution des crédits d'action sociale (millions de francs)

Présentation des crédits	1985	1986	Variation 1986/1985
Action sociale et culturelle dans les DOM	319,6	315	- 1,2 %
Action sociale et culturelle dans les TOM .	28,2	6,5	- 80 %
Total	347,8	321,5	- 7,5 %

Cette évolution touche particulièrement l'Agence Nationale pour l'Insertion et la Promotion des Travailleurs d'outre-mer (A.N.T.) dont les moyens régressent en dépit de la situation de l'emploi précitée.

Répartition des crédits d'action sociale (DOM) - (francs)

Chap. 46-91 (1984 et 1985) Chap. 46-94 (1986)	1984	1985	1986
Art. 10 Jeunesse	3 588 561	3 088 561	2 625 277
Art. 30 Migrants (A.N.T.)	79 776 463	72 836 463	68 816 463
Art. 40 Préformation professionnelle	2 430 408	2 430 408	2 430 408

Chapitre 46-91 puis Chapitre 46-94, article 30 Subventions à l'A.N.T.

	Montant des subventions (en milliers de francs)	Progression d'une année sur l'autre (en %)
1981.....	33.904	+2.9
1982.....	64.173 (1)	+89.3 (1)
1983.....	66.736	+4
1984.....	73.486 (2)	+10.1
1985.....	72.876	- 0.8
1986.....	68.816	- 5.5

(1) Forte progression due, pour 15 millions, à la création d'un système de voyages-vacances à tarif préférentiel réservé aux familles les moins favorisées établies en métropole depuis plus de cinq ans - le dispositif a permis de subventionner environ 12 500 billets en 1983, première année aux résultats significatifs.

(2) Réalisations après annulations.

3) L'évolution irrégulière des interventions de soutien aux collectivités locales

- Certaines évolutions sont satisfaisantes. Ainsi :
 - la construction immobilière dans les DOM est encouragée (chap. 41-51, art. 20 : + 5 MF)
 - des baisses ont été stoppées, telles que la subvention au budget local de Wallis et Futuna, gravement réduite en 1985 (chap. 41-91).
 - des menaces graves ont été écartées. Ainsi, contrairement à l'année dernière, le potentiel de recherche dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) a été préservé (chap. 68-05 : + 20 % en AP) ;

- Cependant, certains rétablissements sont plus apparents que réels. Il en est ainsi des subventions aux budgets locaux des territoires d'outre-mer.

D'une façon générale, les subventions aux budgets locaux sont marquées par une grande irrégularité.

**Subventions aux budgets locaux des territoires d'outre-mer (chap. 41-91)
(milliers de francs)**

	1982	1983	1984	1985	1986
Total subventions (millions de francs)	150 MF	164 MF	179 MF	165 MF	165 MF
Wallis et Futuna	4 427	4 836	5 033	4 153	4 153
T.A.A.F. (hors recherche) ..	65 612	73 134	77 768	77 768	81 568
Iles éparses	500	600	661	661	531
Nouvelle-Calédonie	3 835	3 835	4 088	3 228	2 743
Fonctionnaires métropolitains.....	58 609	63 022	67 361	55 261	50 991

Cette stabilisation apparente appelle cependant une remarque.

En effet, les crédits de subventions (chap. 41-91, article 60) destinés à rémunérer les fonctionnaires métropolitains affectés dans les services territoriaux ont subi une réduction de 12,1 MF, correspondant à 40 emplois. **Ces emplois seraient pris en charge par les territoires sur leur budget propre.** Ainsi se réalise un transfert de charges, qui atténue quelque peu l'appréciation de stabilisation somme toute plus apparente que réelle...

**B. L'EVOLUTION DES DEPENSES EN CAPITAL SUSCITE
QUELQUES INTERROGATIONS**

1) L'évolution particulièrement heurtée des dotations en capital ôte une large part de crédibilité de l'action des pouvoirs publics dans ce domaine.

BUDGET DES DOM-TOM
Dépenses en capital (millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986
autorisations de programme	470	578	579	560	607
variation n/n-1		+ 30 %	+ 0,2 %	+ 0,2 %	+ 8,4 %
crédits de paiement	449	452	381	542	551
variation n/n-1		+ 0,7 %	- 15,7 %	+ 42 %	+ 1,5 %

Cette irrégularité touche particulièrement les subventions d'investissement. En revanche, les investissements directs de l'Etat, tant en métropole qu'outre-mer (les travaux d'infrastructures portuaires et routières en Guyane) connaissent une régression lente mais constante depuis 5 ans.

2) L'évolution des fonds interministériels d'investissements suscite une appréciation nuancée.

- La stabilisation du montant global affecté aux Fonds d'Investissement des départements d'outre-mer et au Fonds de développement économique et social dans les territoires d'outre-mer peut, sous certaines réserves, être favorablement appréciée.

En effet, la commission a toujours dénoncé le caractère interministériel de ces fonds, qui rendait malaisée l'appréciation que pouvait faire le Parlement. L'évolution précitée, qui réduit l'influence de ces fonds, ne peut donc être critiquée.

Nota : le FIDOM a été modifié par le décret du 17 juillet 1984. Ce nouveau texte paraît plus adapté au contexte nouveau qui résulte de la mise en oeuvre et de la décentralisation dans les régions d'outre-mer.

BUDGET DES DOM-TOM - Fonds interministériels d'investissements
(Autorisations de programmes - Millions de francs)

	1984	1985	1986	Variation 1986/1985
FIDOM (1)				
. section générale (ch. 68.01)	234,34	160,31	160,31	
. section régionale (ch. 68.03) . . .		77,70	77,70	
. section départementale (ch. 68.04)	105	93,39	93,39	
Total FIDOM	339,34	331,4	331,4	- 2,3 %
FIDES (2)				
. section générale (ch. 68.90)	122,46	118,21	118,21	
. section des territoires (ch. 68.92)	30,97	27,87	27,87	
Total FIDES	153,43	146,08	146,08	- 4,8 %

(1) Fonds d'investissement des départements d'outre-mer

(2) Fonds de développement économique et social dans les territoires d'outre-mer

Il convient cependant d'observer que :

- en crédits de paiements, la section générale du FIDOM et du FIDES accuse une chute de 15 % et 7 %, confirmant ainsi que le ressaut observé en 1984 ne fut qu'un feu de paille ;

- la stabilisation des crédits d'investissement (hors Nouvelle-Calédonie) est uniquement imputable au respect des contrats de plan. C'est cette participation du FIDOM au financement des contrats de plan qui lui ont permis de ne pas subir la diminution des autorisations de programme.

- les conditions dans lesquelles reste déterminée la répartition de ces fonds interministériels, sans véritable consultation des membres du Parlement, continuent de soulever certaines réserves.

3) L'efficacité des aides aux investissements et à l'emploi est incertaine.

Les incitations financières propres aux départements d'outre-mer comprennent :

- la prime d'équipement (décret n° 81-210 du 3 mars 1981)

- la prime d'emploi (décret n° 65-1005 du 26 novembre 1965)

- diverses incitations fiscales, telles que la déduction fiscale pour investissements (ar. 238 bis HA.HB du Code général des impôts), l'exonération de l'impôt sur les sociétés pendant 10 ans (art. 208 quater)...

EVOLUTION DES PRIMES SPECIFIQUES AUX DOM

	1981	1982	1983	1984
Primes accordées (en millions de francs)				
.. primes d'équipement	20,4	49,1	20,9	25,2
.. primes d'emploi	15,7	11,2	22,3	9,7
Total	36,1	60,3	43,2	34,9
Nombres d'emplois				
.. emplois créés	381	664	393	434
.. emplois primés	422	358	564	268
Total	803	1 022	957	702
Prime par emploi créé	44 832	59 002	45 141	49 715

C. CE BUDGET EST EN GRANDE PARTIE UN BUDGET EN TROMPE L'OEIL

Le chapitre 68-93 consacré à la Nouvelle-Calédonie, « chapitre phare » du budget des DOM-TOM suscite certaines observations.

1) Une présentation de circonstance qui masque l'évolution réelle du budget des DOM-TOM.

La Nouvelle-Calédonie fait cette année l'objet d'une attention particulière de la part du Secrétariat d'Etat. Alors même que la répartition par section (section pouvoirs publics, section DOM, section TOM) est abandonnée au profit d'une présentation normalisée, il lui consacre un chapitre autonome, le chapitre 68-93 nouveau intitulé « actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie », doté de 50 millions de francs en autorisations de programme et de 30 millions de francs en crédits de paiement.

Ce chapitre fonctionne comme un fonds de répartition mis à la disposition du Ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie, qui ne dispose pas de budget propre (1).

Ces crédits masquent l'évolution réelle du budget des DOM-TOM. Ainsi, la majoration importante des autorisations de programme (qui passent de 560 à 607 millions de francs, soit + 8,4 %) est elle uniquement imputable à cette dotation affectée à la Nouvelle-Calédonie.

Il s'agit sans nul doute d'un important « effet d'annonce » dont il appartiendra à la Haute Assemblée de suivre le contenu -encore incertain- et l'exécution.

Ainsi, hors Nouvelle-Calédonie, les crédits des DOM-TOM sont strictement reconduits (c'est le cas des dépenses en capital), soit en diminution.

2) Une évaluation incertaine :

Le chapitre 68-93 est doté de 50 millions de francs en autorisations de programme et de 30 millions de francs en crédits de paiement.

(1) Le décret du 15 novembre 1985 supprime le Ministère de la Nouvelle Calédonie.

Ces dotations appellent certaines remarques :

a - dans l'affectation des dépenses d'investissement, la Nouvelle-Calédonie n'a jusque-là fait l'objet d'aucune priorité particulière.

Ainsi, au sein du FIDES, le montant qui est affecté à la Nouvelle-Calédonie :

- régresse en valeur absolue de 9,5 % en francs courants entre 1983 et 1985

- régresse en valeur relative entre 1984 et 1985.

CREDITS DU FIDES AFFECTES A LA NOUVELLE-CALEDONIE

	1983	1984	1985
. part sur la section générale	67 427 750	70 900 000	59 437 300
. part sur la section du territoire	9 299 625	9 608 940	10 010 000
. Total (1)	76 727 375	80 508 940	69 447 300
. Total FIDES (2)	146 220 462	148 647 670	129 857 395
. Part du FIDES affectée à la Nouvelle-Calédonie (1/2)	52,47 %	54,76 %	53,47 %

b - l'évaluation pour 1985 est quelque peu trompeuse. 30 millions de francs sont inscrits en crédits de paiement. Mais la quasi-totalité des autres chapitres ou articles consacrés explicitement à la Nouvelle-Calédonie régressent, en francs courants.

**EVOLUTION DES CREDITS AFFECTES A LA NOUVELLE-CALEDONIE -
francs - (hors chapitre 68-93)**

	1985	1986	%
chapitre 34.42 art.30 service militaire adapté - alimentation ...	1 328.000	29.400	- 99 %
chapitre 34.91 art. 30 .service militaire adapté - carburants	410 800	0	- 100 %
chapitre 34.92 art. 30 . service militaire adapté - achats, entretien	832 000	0	- 100 %
chapitre 36.01 art. 10 . office foncier	9 148 770	9 338 770	+ 10 %
chapitre 36.01 art. 20 . office de développement intérieur	6 247 665	5 795 772	- 7,2 %
chapitre 36.01 art. 30 . office culturel, scientifique et technique canaque	5 085 101	4 942 548	- 2,8 %
chapitre 41.91 art. 30 . subventions aux SIVOM de Nouvelle- Calédonie	3 228 071	2 743 860	- 15 %
TOTAL	26 280 300	22 900 300	- 12,8 %

Ainsi, le chapitre nouveau 68-93 compense des baisses qui affectent d'autres chapitres (- 3,38 MF). En crédits de paiement, la mesure nouvelle réelle est amputée d'autant.

3) une mesure qui appelle de sérieuses critiques de fond :

En premier lieu, la commission regrette qu'il s'agisse d'un chapitre de répartition, sans individualisation ni indication de contenu ou d'emploi.

En second lieu, elle estime qu'il s'agit d'une mesure inadaptée. C'est en effet un chapitre réservoir mis à la disposition du ministre chargé de la Nouvelle-Calédonie.

Une véritable impulsion donnée au territoire et à ses autorités élues aurait été de leur confier directement la charge de gérer eux-mêmes ces dotations.

C'est aussi en les laissant gérer que l'on apprendra aux collectivités et territoires à mieux vivre ensemble.

ANNEXES

I. ETAT RECAPITULATIF DE L'EFFORT BUDGETAIRE ET FINANCIER CONSACRE AUX DOM-TOM

a) consacré aux DOM

b) consacré aux TOM

II. BILAN FINANCIER SUR 5 ANS

**ETAT RECAPITULATIF DE L'EFFORT BUDGETAIRE ET FINANCIER CONSACRE
AUX DEPARTEMENTS ET COLLECTIVITES TERRITORIALES D'OUTRE-MER**

(en millions F)

	1985			1986		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Agriculture	0,952	348,578	349,530	0,991	361,825	362,816
Anciens combattants	3,877	59,713	63,590	4,086	61,851	65,937
Commerce, artisanat et tourisme :						
I. Commerce et artisanat	„	6,689	6,689	„	5,564	5,564
II. Tourisme	0,186	4,463	4,649	0,186	5,430	5,616
Culture	0,108	38,134	38,242	0,111	28,020	28,131
Départements et territoires d'outre- mer	16,724	587,603	604,327	16,505	575,727	592,232
Économie, finances et budget :						
I. Charges communes	„	924,200	924,200	„	994,400	994,400
II. Services financiers	2,242	597 703	599,945	2,323	598,789	601,112
Éducation nationale :						
I. Enseignement scolaire	25,200	5.763,786	5.788,986	26,100	5.783,904	5.810,004
II. Enseignement universitaire	„	122,087	122,087	„	129,228	129,228
Environnement	„	25,589	25,589	„	16,445	16,445
Intérieur et décentralisation	0,293	508,054	508,347	0,300	376,545	376,845
Jeunesse et sports	„	46,353	46,353	„	39,014	39,014
Justice	„	274,253	274,253	„	289,893	289,893
Mer	0,343	100,137	100,480	0,333	54,710	55,043
Postes et télécommunications	8,380	1.073,056	1.081,436	9,700	1.160,204	1.169,904
Recherche et technologie	„	118,711	118,711	„	121,729	121,729
Redéploiement industriel	„	12,028	12,028	„	12,351	12,351
Relations extérieures :						
I. Services diplomatiques et gé- néraux	„	„	„	„	1,080	1,080
Services du Premier ministre :						
I. Services généraux	„	316,360	316,360	„	5,963	5,963
Santé, solidarité nationale, travail, emploi et formation profession- nelle. — Services généraux	„	7,407	7,407	„	7,196	7,196
Santé et solidarité nationale	„	631,597	631,597	„	429,119	429,119
Travail, emploi et formation profes- sionnelle	1,457	170,614	172,071	1,482	510,335	511,817
Urbanisme, logement et transports :						
I. Urbanisme et logement	1,655	841,169	842,824	1,713	540,561	542,274
II. Transports :						
2. Aviation civile	4,681	149,923	154,604	4,740	151,223	155,963
3. Transports intérieurs	„	76,845	76,845	„	71,947	71,947
Totaux (I)	66,098	12.805,052	12.871,150	68,570	12.333,053	12.401,623
II. Dépenses militaires						
Défense :						
Section commune	120,405	169,576	289,981	125,320	192,891	318,211
Section air	„	86,004	86,004	„	93,357	93,357
Section forces terrestres	21,425	577,073	598,498	22,710	595,488	618,198
Section marine	„	159,081	159,081	„	170,258	170,258
Section gendarmerie	„	480,851	480,851	„	500,229	500,229
Service des essences	„	1,932	1,932	„	1,633	1,633
Départements et territoires d'outre- mer	„	237,562	237,562	„	236,115	236,115
Totaux (II)	141,830	1.712,079	1.853,909	148,030	1.789,971	1.938,001
Totaux généraux	207,928	(1) 14.517,131	(1) 14.725,059	216,600	(2) 14.123,024	(2) 14.339,624

(1) Non compris la dotation globale de fonctionnement : 1.375,790

(2) Non compris la dotation globale de fonctionnement : 1.525,047

ETAT RECAPITULATIF DE L'EFFORT BUDGETAIRE ET FINANCIER CONSACRE AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

(En millions F)

	1985			1986		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. DÉPENSES CIVILES						
Agriculture	#	16,310	16,310	#	15,785	15,785
Anciens combattants	0,478	40,708	41,186	0,527	42,177	42,704
Commerce, artisanat et tourisme :						
I. Commerce et artisanat	#	0,310	0,310	#	#	#
II. Tourisme	#	0,200	0,200	#	0,200	0,200
Culture	#	2,676	2,676	#	2,726	2,726
Départements et territoires d'outre-mer	38,539	467,570	506,109	37,829	497,159	534,988
Économie, finances et budget :						
I. Charges communes	#	400,800	400,800	#	415,600	415,600
II. Services financiers	#	78,485	78,485	#	80,599	80,599
Éducation nationale :						
I. Enseignement scolaire	6,300	2.064,654	2.070,954	6,500	2.420,805	2.427,305
Environnement	#	0,330	0,330	#	2,620	2,620
Intérieur et décentralisation		182,134	182,184	#	147,830	147,830
Jeunesse et sports	/	9,652	9,652	#	9,804	9,804
Justice		44,650	44,650	#	46,015	46,015
Mer	0,195	8,750	8,945	0,189	6,987	7,176
Postes et télécommunications	#	34,780	34,780	#	20,845	20,845
Recherche et technologie	#	112,307	112,307	#	114,536	114,636
Redéploiement industriel	#	2,202	2,202	#	2,279	2,279
Santé et solidarité nationale	/	130,430	130,430	#	136,247	136,247
Travail, emploi et formation professionnelle	#	7,447	7,447	#	8,471	8,471
Urbanisme, logement et transports :						
I. Urbanisme et logement	1,429	2,707	4,136	1,309	2,863	4,172
II. Transports :						
2. Aviation civile	4,734	164,660	169,394	4,796	168,777	173,573
3. Transports intérieurs	#	2,840	2,840	#	#	#
Totaux (I)	51,675	3.774,652	3.826,327	51,150	4.142,425	4.193,575
II. DÉPENSES MILITAIRES						
Défense :						
Section commune	241,018	292,423	533,441	201,283	258,036	459,319
Section air	#	112,810	112,810	#	121,481	121,481
Section forces terrestres	30,960	576,281	607,241	32,817	598,254	631,071
Section marine	#	803,009	803,009	#	857,651	857,651
Section gendarmerie	#	253,468	253,468	#	265,055	265,055
Service des essences	#	3,563	3,563	#	3,836	3,836
Départements et territoires d'outre-mer	#	21,527	21,527	#	#	#
Totaux (II)	271,978	2.083,081	2.335,059	234,100	2.104,313	2.338,413
Totaux généraux	323,653	5.837,733	6.161,386	285,250	6.246,738	6.531,988
		(1)	(1)		(1)	(1)

(1) Non compris dotation globale de fonctionnement :

1985	236.738
1986	256.012

BUDGET DES DEPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

BILAN FINANCIER SUR 5 ANS (1982-1986)

Le bilan sur cinq ans fait apparaître :

- une stagnation en volume de l'ensemble des dépenses doublée d'une grande irrégularité des dépenses en capital ;

- une action économique sans rapport avec les préoccupations et difficultés des DOM-TOM.

A. APPRECIATION D'ENSEMBLE

1) Une stagnation en volume de l'ensemble des dépenses

En francs constants, l'ensemble du budget régresse de 3 % entre 1982 et 1986.

BUDGET DES DOM-TOM (total budget l.f.i. en millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986
Total (DO+CP).....	1 099	1 203	1 220	1 369	1 364
Variation n/n-1	-	+ 9,5 %	+ 1,4 %	+ 12,3 %	- 0,4 %

- . variation 1986/1982 : + 24 % en francs courants
- . hausse des prix 1986/1982 : + 27,7 %
- . variation en volume : - 3 %

2) Une répartition qui fait apparaître un léger glissement au profit des TOM

STRUCTURE DU BUDGET DES DOM-TOM (sources -budget des programmes) REPARTITION PAR DOMAINE (EN POURCENTAGE)

	1982	1983	1984	1985	1986
. Pouvoirs publics	18,8	19,7	20,6	19,0	19,8
. Intervention dans les DOM.....	55	53,1	50,9	52,9	52,2
. Intervention dans les TOM	26,2	27,2	28,5	28,1	28
TOTAL	100	100	100	100	100

3) Une grande irrégularité des dépenses en capital

BUDGET DES DOM-TOM - DEPENSES EN CAPITAL (en millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986
. autorisations de programmes	470	578	579	560	607
. variation n/n-1	-	+ 30 %	+ 0,2 %	+ 0,2 %	+ 8,4 %
. crédits de paiement	449	452	381	542	551
. variation n/n-1	-	+ 0,7 %	- 15,7 %	+ 42 %	+ 1,5 %

Autorisations de programmes

variation 1986/82 francs courants + 29,1%

francs constants + 1,1 %

Crédits de paiement

variation 1986/1982 francs courants + 22,7 %

francs constants - 4 %

B. UNE ACTION ECONOMIQUE SANS RAPPORT AVEC LA GRAVITE DES DIFFICULTES QUE CONNAISSENT LES DOM-TOM

a) Crédits d'action économique (FIDOM et FIDES)

BUDGET DES DOM-TOM - EVOLUTION DE L'ACTION ECONOMIQUE (millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986
Action économique dans les DOM (FIDOM)	288	261	277	340	339
Action économique dans les TOM (FIDES)	122	142	127	179	198
TOTAL	410	403	354	519	537

- Action économique dans les DOM
variation 1986/1982 francs courants + 17,7 %
francs constants - 8 %

- Action économique dans les TOM
variation 1986/1982 francs courants + 62 %
francs constants + 27 %

- Total action économique DOM-TOM
variation 1986/1982 francs courants + 31 %
francs constants + 2,5 %

BUDGET DES DOM-TOM
IMPORTANCE ET REPARTITION DE L'ACTION ECONOMIQUE (EN %)

Action économique	1982	1983	1984	1985	1986
DOM (FIDOM)	26,2	21,7	18,6	24,8	24,8
TOM (FIDES)	11,1	11,8	10,4	13,1	14,5
Part de l'action économique dans le budget des DOM-TOM	37,3	33,5	29,0	37,9	39,3

b) Quelques indicateurs « d'efficacité »

	1982	1983	1984	1985
chômage (1)				
. taux de chômage dans les DOM	21,6 %	19,6 %	18,7 %	26,9 %
. p. m. (taux de chômage à La Réunion) ..	(22,3 %)	(23,0 %)	(21,5 %)	(35 %)
. nombre de demandeurs d'emploi	82 578	74 658	85 554	128 107
. emplois industriels créés (2)	664	393	434	500

(1) source : réponses aux questionnaires budgétaires

(2) source : budgets de programmes

Au cours de sa séance du 7 novembre 1985, la Commission a procédé à l'examen du projet de loi de finances des Départements et Territoires d'Outre-Mer sur le rapport de M. Henri Goetschy, rapporteur spécial.

La Commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits des DOM-TOM pour 1986.