

N° 93

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

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

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 1988, 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° 9

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Henri GCETSCHY.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Lagouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Gœtschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moynet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexes nos 12 et 13), 964 (tomes I et II), 965 (tome III) et T.A. 175

Sénat : 92 (1987-1988)

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
INTRODUCTION	8
CHAPITRE PREMIER - PRÉSENTATION DES CREDITS	9
A) Présentation générale	9
B) Mesures nouvelles	12
1. dépenses ordinaires	12
2. dépenses d'investissement	13
CHAPITRE II - OBSERVATIONS	15
A) Bilan des orientations retenues depuis 18 mois	15
1. évolution générale	15
a) évolution du budget	15
b) évolution des dépenses en capital	17
2. la Nouvelle-Calédonie : l'effort financier se poursuit ...	17
a) un effort financier sans précédent	17
b) des mesures de réorganisation complémentaires ...	18
. l'agence de développement rural et d'aménagement	
foncier	18
. le service militaire adapté	18
. le Nickel	18
3. les départements d'outre-mer	20
a) présentation générale	20
b) la loi-programme	20
c) illustration : les mesures en faveur de l'emploi	21
. le soutien à la mobilité	21
. les chantiers de développement	21
d) les réfugiés du Surinam	22
4. les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre et	
Miquelon	23
a) Mayotte	23
b) Saint-Pierre et Miquelon	23
5. les territoires d'outre-mer (hors Nouvelle-Calédonie) ...	25
a) Wallis et Futuna	25
b) Polynésie	26
c) les T.A.A.F.	27

B) Les questions en suspens	28
1. La fiscalité : peut-on, outre-mer, encore agir par la fiscalité ?	28
<i>a) Mesure des dépenses fiscales</i>	28
<i>b) Bilan de la loi de défiscalisation du 11 juillet 1986</i>	29
<i>c) Le problème des zones franches</i>	31
2. Les aides à l'emploi sont-elles efficaces ?	32
3. Le tourisme : l'effort budgétaire est-il suffisant ?	33
<i>a) Mesure des dépenses et promotion touristique</i>	33
<i>b) Répartition des dépenses</i>	34
<i>c) Résultats</i>	35
4. Le personnel. Les rémunérations de certains personnels outre-mer sont-elles toujours justifiées ?	35
5. 1992. Comment améliorer l'insertion des D.O.M. dans la C.E.E. ?	36
ANNEXES	39
1. Effort total budgétaire et financier en faveur des DOM	39
2. Effort total budgétaire et financier en faveur des TOM	40
3. Répartition géographique des crédits	41

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) Le budget 1988 marque la poursuite de l'effort important consenti pour l'outre-mer dans un contexte budgétaire pourtant serré.

2) Les dépenses en faveur de la Nouvelle-Calédonie se maintiennent à un montant élevé sans atteindre les niveaux des deux dernières années, justifiées par le retard accumulé et la dégradation de la situation qu'avait connue le territoire.

3) La loi programme dont 1988 est la deuxième année d'exécution constitue un pas supplémentaire en faveur de l'outre-mer.

4) Les nouveaux efforts consentis en faveur de Mayotte et Wallis et Futuna sont importants et appréciables. Il conviendra cependant d'être vigilant à ne pas déséquilibrer les actions en faveur de tel ou tel territoire ou collectivité au détriment d'un ou plusieurs autres.

5) La Commission enregistre avec satisfaction qu'après de nombreuses hésitations, le principe de la construction d'une piste d'aéroport en Terre Adélie ait été retenu.

6) La Commission observe l'effet variable de la fiscalité et des aides directes sur les économies locales et l'emploi.

7) La Commission maintient quelques réserves quant à l'application et la crédibilité des « zones franches » outre-mer.

8) La Commission relève que le problème de la rémunération de certains personnels outre-mer est pour la première fois sérieusement posé.

9) La Commission souhaite que les pouvoirs publics poursuivent leur effort pour défendre et promouvoir la place de l'outre-mer dans la communauté économique européenne à l'horizon 1992.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 20 octobre 1987 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Henri Gœtschy, rapporteur spécial, à l'examen du budget des D.O.M.-T.O.M. pour 1988.

M. Henri Gœtschy a présenté, à l'aide de graphiques, les données chiffrées du budget et formulé certaines observations (voir rapport).

En réponse aux questions posées par MM. Louis Perrein et Emmanuel Hamel, le rapporteur spécial a indiqué :

- que les crédits militaires du ministère concernaient le service militaire adapté ;

- que les crédits des D.O.M.-T.O.M. n'étaient pas inclus dans les statistiques d'aide aux pays en voie de développement ;

- que la piste de Kerguelen faisait l'objet de contestations écologistes mais que la piste de terre Adélie était plus consensuelle ;

- que les crédits de recherche concerneraient les terres antarctiques ;

- et enfin, que le rythme des dépenses affectées à la Nouvelle-Calédonie était toujours soutenu mais sans atteindre les niveaux exceptionnels de 1986-1987.

La commission a enfin décidé à la majorité, sur proposition de son rapporteur, d'adopter le budget des D.O.M.-T.O.M. pour 1988.

INTRODUCTION

Sur le plan budgétaire, l'année 1987 a incontestablement marqué un tournant dans la politique des pouvoirs publics à l'égard de l'outre-mer : les crédits avaient augmenté de 25 % en un an.

Il fallait que cet effort se poursuive. Les DOM-TOM bénéficient encore d'un budget favorisé, puisqu'après le changement d'échelle de 1987, il augmente à nouveau de 3,2 %.

Le développement de la Nouvelle-Calédonie, la loi de programme des départements d'outre-mer sont aujourd'hui bien engagés, le Gouvernement a pris ses responsabilités.

Le projet de loi de finances pour 1988 traduit cette volonté de promouvoir la place de l'outre-mer.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION GENERALE

● Le projet de budget des DOM-TOM pour 1988 atteint 1.773,3 millions de francs, soit une augmentation de 3,2 % par rapport à 1987. (1)

A structure constante (hors transfert positif en provenance d'autres budgets), le budget est en augmentation de 0,9 %.

Cette somme représente 0,20 % du budget civil de l'Etat (0,17 % en 1986). Encore faut-il rappeler qu'elle ne représente qu'une faible partie de l'effort total de l'Etat en direction des DOM et des TOM (9 % en 1988) (voir Annexes).

Contribution du ministère des DOM-TOM (1) à l'effort total et budgétaire de l'Etat en faveur des DOM-TOM (2)
(source : « Jaunes » annexés à la loi de finances)

	D.O.M.			T.O.M.			TOTAL DOM-TOM		
	1986	1987	1988	1986	1987	1988	1986	1987	1988
1. Dépenses DOM-TOM (MF)	592	1024	1084	535	765	760	1127	1789	1844
2. Total dépenses civiles (MF)	12300	14793	14962	449	4041	4414	15749	18834	19376
Part (1/2)	4,8 %	6,9 %	7,2 %	15,5 %	18,9 %	17,2 %	7,1 %	9,5 %	9,5 %

(1) Hors crédits des pouvoirs publics.

(2) Nota : les chiffres retenus dans les documents budgétaires (« bleus » et « jaunes ») diffèrent parfois de façon sensible. C'est le résultat de méthodes de comptabilisation différentes.

Cette évolution est inégalement répartie : les dépenses ordinaires augmentent de 17,5 % tandis que les dépenses en capital, fortement majorées en 1987, régressent de 14,4 % en crédits de paiement, mais augmentent de 5 % en autorisations de programmes.

(1) Le projet de budget a été majoré de 182 751 F en seconde délibération à l'Assemblée nationale pour tenir compte d'une transformation d'emploi (l'emploi d'administrateur supérieur de Wallis et Futuna est transformé en préfet).

● A titre indicatif :

- les crédits des pouvoirs publics représentent 20,2 % de l'ensemble du budget. Ils progressent de 19,5 %.

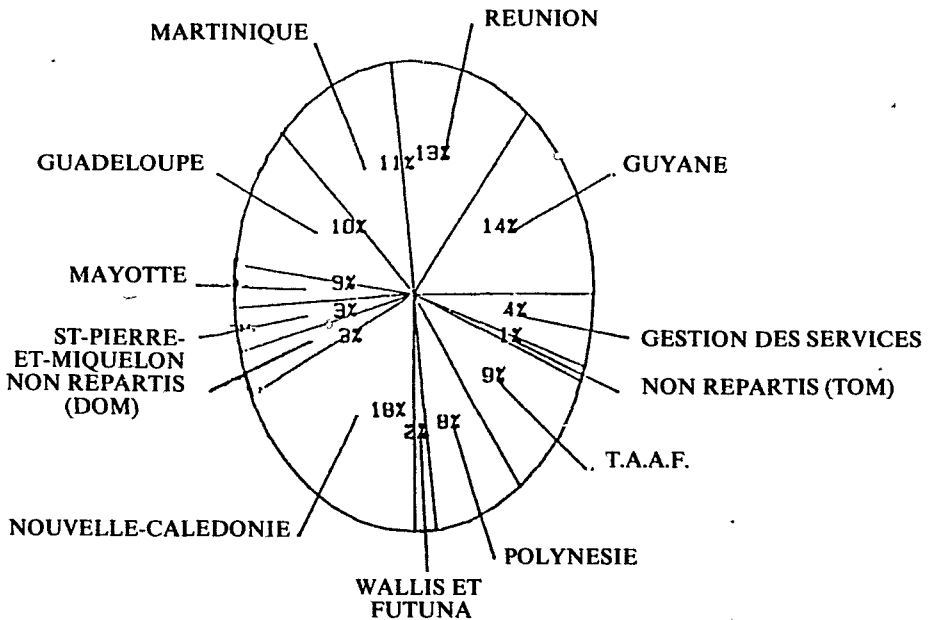
- les crédits d'interventions dans les DOM représentent 48,3 % de l'ensemble du budget. Ils progressent de 0,9 %.

- les crédits d'interventions dans les TOM représentent 31,5 % de l'ensemble du budget. Ils diminuent de - 1,8 %.

La répartition des crédits, par nature de crédits et par actions, est donnée dans le tableau page suivante.

La répartition géographique des crédits est donnée dans le graphique ci-dessous (voir également annexe).

BUDGET DES DOM-TOM 1988
Répartition géographique



Budget des DOM-TOM 1988

Tableau récapitulatif. – Présentation par nature de crédits

Nature des dépenses	Montant (MF)	Part dans le total	Variation 1988/1987
Dépenses ordinaires			
. Moyen des services (T.III)	618	34,8 %	+ 14,4 %
. Interventions publiques (T.IV)	482,8	27,2 %	+ 23,3 %
Sous-total dépenses ordinaires	1.100,8	62 %	+ 17,5 %
Dépenses en capital			
. Investissements de l'Etat (T.V)			
(A.P.)	(60,5)		-
C.P.	62,3	3,5 %	+ 23,1 %
. Subventions d'investissements			
(A.P.)	(902)		(+ 5,4 %)
C.P.	610,2	34,5 %	- 17 %
Sous-total dépenses en capital			
(A.P.)	(962,5)		(+ 5 %)
C.P.	672,5	38 %	- 14,4 %
TOTAL (D.O. + C.P.)	1.773,3	100 %	+ 3,23 %

Tableau récapitulatif. – Présentation par actions (Crédits de paiement)

Nature	Montant (MF)	Part dans le total	Variation 1988/1987
1. Administration			
. Administration centrale	76,2	4,3 %	+ 0,5 %
. Services extérieurs DOM	157,5	8,9 %	+ 49,9 %
. Services extérieurs TOM	123,5	7 %	+ 4,5 %
. Total administration	357,2	20,2 %	+ 19,5 %
2. Actions DOM			
. Collectivités locales	99,5	5,6 %	+ 54,3 %
. Action sociale et culturelle	394,4	22,2 %	+ 12,7 %
. Action économique	374	20,5 %	- 16,4 %
. Total actions DOM	857,9	48,3 %	+ 0,9 %
3. Actions TOM			
. Collectivités locales	205,2	11,6 %	+ 33,1 %
. Action sociale et culturelle	74,8	4,2 %	- 2,8 %
. Action économique	234,2	13,2 %	- 21 %
. Recherche	44	2,5 %	+ 11,9 %
. Total actions TOM	558,2	31,5 %	- 1,8 %
TOTAL DOM-TOM	1.773,3	100 %	+ 3,2 %

B. MESURES NOUVELLES

1) Dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires représentent 62 % du total du budget. Elles enregistrent une augmentation de 17,5 % par rapport à 1987. Le montant des mesures nouvelles est de 163,9 MF

a. Moyens des services (Titre III). Avec 618 MF, ils représentent 34,8 % du total et augmentent de 78 millions de francs, soit + 14,4 %.

- Il s'agit pour l'essentiel du transfert du ministère de l'Intérieur des crédits de rémunération de 140 fonctionnaires des collectivités locales (mesure 02.13.01 : + 17,7 millions de francs). Ce transfert est l'application du **droit d'option** (loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985) dans les mêmes conditions qu'en métropole.

A la suite de la décentralisation et des nouveaux partages des attributions des préfectures, les agents recrutés localement avaient le choix entre la fonction publique territoriale et la fonction publique d'Etat.

En 1988, 140 agents ont effectué le choix de la fonction publique d'Etat, essentiellement pour des questions de garanties d'emploi... L'opération n'est pas terminée et s'échelonne jusqu'en 1991.

Il y a également le transfert de la rémunération de deux agents des douanes à Saint-Pierre et Miquelon (+ 0,3 millions de francs).

A elles seules, les mesures de transfert représentent le quart de la majoration du titre III.

- Parmi les autres mesures nouvelles, citons :

- la prise en charge par l'Etat du désengagement du **Fonds social Européen** en faveur de l'Agence nationale pour l'insertion des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.) (mesure 05.16.04 : + 10,7 millions de francs);

- la création d'une compagnie de 30 hommes du **service militaire adapté** à Mayotte (4 millions de francs au total);

- le relèvement des indemnités des chefs coutumiers de Wallis et Futuna (mesure 03.16.02 : + 0,25 million de francs), toutefois compensé par une diminution des crédits d'action sociale et culturelle dans les DOM.

● Le M.E.D.E.T.O.M. n'est cependant pas exempté de l'effort d'économies, avec quelque 60 suppressions d'emplois, et un redéploiement des moyens du Secrétariat d'Etat chargé du pacifique sud (économie de fonctionnement de 2,8 millions de francs, mais majoration des interventions de 1 million de francs).

Avec les différents transferts, le nombre des personnels relevant du M.E.D.E.T.O.M. sera de 4.980 personnes en 1988, 3.321 militaires et 1.659 civils.

b. Interventions publiques (Titre IV)

Avec 482,8 millions de francs, elles représentent 27,2 % du total du budget. Elles augmentent de 91 millions de francs, soit + 27 %.

Pour les deux-tiers, cette hausse provient de mesures d'ordre fiscal, tant :

. dans les D.O.M., avec la compensation financière par l'Etat de l'exonération du foncier bâti (mesure 04.16.01 : + 10 millions de francs) ;

. en Nouvelle-Calédonie, avec l'application du protocole du 29 juin 1984, relatif à la fiscalité du Nickel. L'exonération de la société donne lieu à compensation par l'Etat (mesure 08.16.02 : + 50 millions de francs).

Il y a également une mesure de transfert avec la prise en charge par le M.E.D.E.T.O.M. des crédits de desserte maritime de Saint-Pierre et Miquelon (mesure 04.16.02 : + 2,4 millions de francs), ainsi que le financement de la desserte aérienne de Mayotte (+ 5 millions de francs).

2) Dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement représentent, en crédits de paiement, 672 millions de francs, soit 38 % du total. Elles diminuent de 14 %. L'évolution des autorisations de programme est au contraire positive (+ 5 %), après une année exceptionnelle en 1987 (+ 50 %). Elles atteignent 962 millions de francs.

Cet effort pour les DOM-TOM, sans précédent, concerne plus particulièrement trois actions :

- d'une part la première phase de la mise en oeuvre de la loi programme dans les DOM, par abondement des crédits de la section générale du FIDOM (ch. 68.01) qui, passent en autorisations de programme de 344 à 405 millions de francs (soit + 17,7 %).

- d'autre part, le maintien d'un effort massif en faveur de la Nouvelle-Calédonie, la dotation qui lui est réservée au chapitre 68-93 s'élevant à 125 millions de francs ;

- enfin, on peut signaler l'ouverture d'un crédit de 12 millions de francs au chapitre 67-51 destiné à subventionner les travaux d'intérêt local des communes des D.O.M.

En revanche, les crédits de paiement diminuent sensiblement (- 14,4 %) afin de couvrir les mesures nouvelles des moyens de fonctionnement.

BUDGET DES DOM-TOM 1988
Tableau récapitulatif des dépenses en capital
(Autorisations de programmes)

	Montant (MF)	Part dans le total (%)	Variation 1988/87
. Investissements directs de l'Etat	60,5	6,3	-
. Travaux divers d'intérêt local	12	1,2 %	nouveau
. FIDOM (DOM)	564,1	58,6 %	+ 9,5 %
. FIDES (TOM)	147,9	15,4 %	+ 6,3 %
. Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie	125	13 %	- 16 %
. Recherche	18,5	1,9 %	+ 32 %
. S.M.A.	34,5	3,6 %	- 9 %
TOTAL	962,5	100 %	+ 4,9 %

CHAPITRE II

OBSERVATIONS

A. BILAN DES ORIENTATIONS RETENUES DEPUIS 18 MOIS

1) Evolution générale : le budget 1988 marque la poursuite de l'effort important consenti pour l'outre-mer dans un contexte budgétaire pourtant serré.

Sur le plan budgétaire, 1987 a été le véritable tournant de la politique de l'outre-mer. La Commission des Finances s'était alertée du décalage tragique entre le foisonnement des textes et l'insuffisance des crédits, les années précédentes.

Le budget pour 1987 mit fin aux hésitations de la politique menée en faveur des DOM-TOM, caractérisée par une stagnation en volume de l'ensemble des dépenses, une grande irrégularité des dépenses en capital et une action économique sans rapport avec les graves difficultés que connaissaient les DOM-TOM. En francs constants, le budget des DOM-TOM régressait même de 3 % entre 1982 et 1986.

Le budget 1987, avec une augmentation de 25 % du total des crédits et 50 % des seules dépenses en capital, a été un budget de rupture. Le budget 1988 ne revient pas sur cet acquis. Cet effort se constate à deux niveaux :

a) au niveau général : le budget a augmenté de 45 % en 5 ans, dont 30 % sur les dernières années.

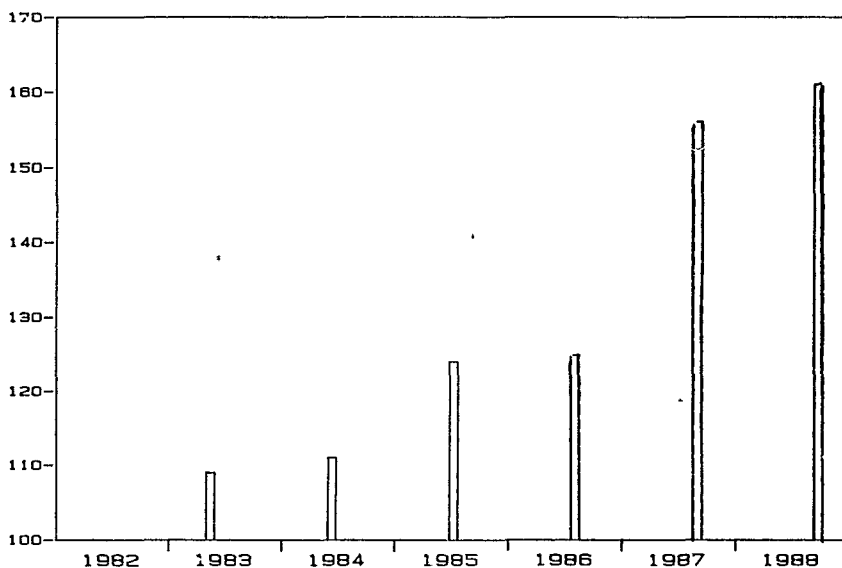
Budget total des DOM-TOM

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
MF. courants	1.099	1.203	1.220	1.369	1.371	1.717	1.775
Evolution F. courants (1982=100)	100	109,4	111	124,5	124,7	156,2	161,5
Evolution F. constants (1) 1982 = 100)	100	99,8	94,3	100	97,3	117,9	118,7

(1) Pour la comparaison en francs constants, les taux d'inflation suivants ont été retenus : (taux en moyenne annuelle) :

1983 : + 9,6 % ; 1984 : + 7,4 % ; 1985 : + 5,8 % ; 1986 : + 2,7 % ; 1987 : + 3,3 % ; 1988 : + 2,5 %.

BUDGET DES DOM - TOM
Evolution (1982 = 100)



b) Cet effort bénéficie surtout aux **dépenses en capital** qui ont progressé de 66 % en 5 ans, dont 57 % sur les dernières années.

Sur longue période, les chiffres sont particulièrement nets : les dépenses en capital ont doublé depuis 1980 (en francs courants), soit une augmentation de 50 % en francs constants.

BUDGET DES DOM-TOM. - Dépenses en capital
(L.F.I. millions de francs courants)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
. Autorisations de programme	470	578	579	560	613	916	962
. n/n-1		+ 23 %	+ 0,2 %	+ 0,2 %	+ 9,4 %	+ 49,5 %	+ 5 %
. Evolution F.courants (1982 = 100)	100	123	123	119	130	195	205
. Evolution F. constants (1982 = 100)	100	112,2	104,5	95,6	101,9	147,4	151

Ainsi qu'il a été présenté, la baisse réelle des crédits de paiement en 1988 compense l'effort massif en faveur des dépenses de fonctionnement, et ne remet pas en cause, bien au contraire, l'évolution très positive des autorisations de programme de l'année 1988.

La Commission relève cependant qu'une trop grande irrégularité des dépenses en capital (comme par le passé entre 1982 et 1986) oterait une part de crédibilité à l'action des pouvoirs publics.

2) La Nouvelle-Calédonie : l'effort financier se poursuit.

Le tournant a été pris en 1986, avec un abondement, en cours d'année, des crédits de 512 millions de francs en autorisations de programme, pour permettre le redémarrage économique. Le territoire reste une priorité des derniers budgets.

a) Depuis 1986, un **effort financier** sans précédent a été consenti par l'Etat.

La loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 abondait le titre III du budget du département ministériel de 105 millions de francs, dont 100 millions de francs destinés à l'indemnisation des victimes de violences en Nouvelle-Calédonie. Ce territoire se voyait, par ailleurs, attribuer des dotations complémentaires de 295 millions de francs au titre IV (270 millions de francs en subventions au budget du territoire et 25 millions de francs pour l'action sociale) et 117 millions de francs au titre VI pour la conduite d'actions diverses visant le développement de la Nouvelle-Calédonie.

266 millions de francs de crédits exceptionnels ont été délégués à l'appui de cette relance économique tandis qu'au plan social, les 65 millions de francs délégués par l'Etat ont permis de doubler l'aide accordée aux 1.500 enfants et 3.500 personnes âgées secourus dans le territoire.

Lors de sa visite effectuée dans le territoire du 1er août au 6 août 1987, le ministre des départements et territoires d'outre-mer, M. Bernard Pons, a annoncé la reconduction du Fonds exceptionnel créé par la loi du 17 juillet 1986 qui bénéficiera en 1988 de 125 millions de francs, le déblocage de nouveaux crédits pour apurer les dossiers d'indemnisation et le lancement d'une opération nouvelle, celle des 100 projets de développement destinés à couvrir l'ensemble du territoire et à être au service de la population.

Après le rattrapage des années 1986-1987, le total des dépenses tend à se tasser en 1988, mais reste supérieur au double des dépenses de 1985.

BUDGET DES DOM-TOM
Dépenses affectées à la Nouvelle-Calédonie (millions de francs)

	1985 Exécution	1986 Prévision	1986 Exécution	1987 Crédits	1988 Prévision
Dépenses civiles	147	177	473	342	303
Dépenses militaires	21	-	6	22	20
Total dépenses Nouvelle-Calédonie	168	177	479	364	323
Total budget	1.369	1.365	1.370	1.717	1.773
Part Nouvelle-Calédonie/budget	12 %	13 %	25 %	21 %	18 %

b) Des mesures de réorganisation complémentaires

. L'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF)

En attendant l'adoption d'un nouveau statut à l'issue de cette consultation, **la loi du 17 juillet 1986** met en place un régime institutionnel provisoire. Ce régime aménage les compétences et les ressources des régions qui conservent un rôle majeur dans l'économie régionale. Il prévoit la création d'une agence du développement rural et d'aménagement foncier (A.D.R.A.F.), établissement public territorial succédant aux deux offices d'Etat dissous, l'office foncier et l'office de développement des régions.

En 1987, l'A.D.R.A.F. a pu commencer à procéder aux attributions de terres détenues par l'office foncier et qui n'avaient pu être affectées compte tenu de la complexité des procédures prévues par les textes.

. Le service militaire adapté (S.M.A.).

Il a été introduit en Nouvelle-Calédonie fin 1986. Les deux premières incorporations ont eu lieu en novembre 1986 et juillet 1987, la dernière section sera constituée en mars 1988 pour aboutir à un effectif total de 21 officiers et sous-officiers, 112 hommes du rang.

Entre 12 et 20 millions de francs sont affectés depuis trois ans au S.M.A. en Nouvelle-Calédonie.

Dépenses S.M.A. Nouvelle-Calédonie

	1986	1987	1988
Fonctionnement	4,4 MF	8 MF	7,5 MF
Investissement	7 MF	13,8 MF	4 MF

On peut rappeler que le coût moyen d'un jeune formé au S.M.A. est de 32.400 francs par an.

- La fiscalité du Nickel

L'année 1985 a marqué le début d'une période de baisse de la demande de Nickel qui s'est prolongée en 1986 (la consommation a chuté de 9 %) et surtout en 1987. Cette évolution a des conséquences directes tant sur les recettes du territoire que sur le budget de l'Etat.

Ainsi, le protocole convenu le **29 juin 1984** entre l'Etat et le territoire de Nouvelle-Calédonie prévoit le versement par l'Etat au territoire d'avances remboursables, afin de prémunir ce dernier contre le risque d'une diminution de ses recettes budgétaires, liée à la réforme du régime fiscal, qui avait été entreprise pour placer la société Le Nickel dans les mêmes conditions que la concurrence. Parallèlement, l'Etat s'engageait à verser au territoire une dotation budgétaire complémentaire.

Il y a ainsi un double mécanisme budgétaire : des avances du Trésor (200 millions de francs en 1984 et 1985, 176 millions de francs en 1986), et une dotation, éventuelle, du M.E.D.E.T.O.M. liée à la suppression de la fiscalité sur le Nickel. Ce second mécanisme joue en 1988 avec l'inscription d'une dotation de 50 millions de francs.

- Le tourisme

Une action spécifique a été déployée en faveur du tourisme avec, notamment, l'octroi depuis 1987 d'une subvention à Air-Calédonie (2,1 millions de francs en 1988). Cette question sera traitée dans la suite du rapport.

3) Les départements d'outre-mer

a) Présentation générale

L'augmentation des subventions versées au territoire de la Nouvelle-Calédonie ne préjudice pas à l'ensemble des DOM-TOM. A titre d'exemple, les dépenses des seuls départements représentent à elles seules 49 % du budget (voir annexe, Répartition géographique des crédits).

Ainsi, l'augmentation des crédits inscrits au chapitre 68-01 « F.I.D.O.M. Section générale » est en constante évolution et démontre l'effort financier qui est également consenti pour les D.O.M.

	A.P. (en MF)	C.P. (en MF)
1986 Loi de finances initiale	160,3	135,9
1987 Loi de finances initiale	344,0	221,2
1988 Loi de finances initiale	405,0	242,6

b) La loi programme

La loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte est un élément majeur de l'action des pouvoirs publics en faveur des D.O.M. Elle comporte un engagement financier de l'Etat de 3.616 millions de francs, sur la période 1987-1994, dont 2.334 millions de francs sur les quatre prochaines années (1988-1991).

Loi programme D.O.M. Volet financier (millions de francs)

	Programme 1987-1991				Programme complémentaire de logement		Total	
	1987		1988 à 1991		1992 à 1994			
	AP*	CP + D0**	AP*	CP + D0**	AP*	CP + D0**	AP*	CP + D0**
Mesures sociales.....		88		456				544
Opérations spécifiques de développement.....	143	60	487	578			630	638
Équipements scolaires et équipements hospitaliers	92	60	261	293			353	353
Programme spécial de logement...	230	46	1 546	1 255,5	230	704,5	2 006	2 006
Actions culturelles....	10	15	40	60			50	75
	475	269	2 334	2 642,5	230	704,5	3 039	3 616

* Autorisations de programme.

** Crédits de paiement et dépenses ordinaires.

La plupart des instruments réglementaires et conventionnels ont été élaborés, et sur le plan budgétaire, l'impact de la loi programme est naturellement déterminant.

En 1987, l'ensemble des crédits d'investissement a augmenté de 28 %. Les 3/4 de cette majoration sont dus à la loi programme.

Pour 1988, les crédits du chapitre 68-01 « F.I.D.O.M. Section générale » augmentent de 17,7 %. Ceux qui seront affectés au financement des diverses opérations de la loi programme s'élèveront approximativement à 240 millions de francs.

Conformément à l'article 3 de la loi, un document annexé à la loi de finances retrace l'exécution de la loi de programme pour l'année 1987.

c) Illustration : les mesures en faveur de l'emploi

Certains volets de cette action financière d'envergure peuvent être précisés.

● **Le soutien à la mobilité** : en dépit d'une situation sociale dégradée, les moyens accordés à l'Agence nationale pour l'Insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (A.N.T.) avaient régressé jusqu'en 1986. Le budget 1987, avec une augmentation de 22 % avait constitué une remise à niveau de cette action ; cet effort est poursuivi en 1988 avec une majoration de 15 %.

Subvention à l'A.N.T.

(ch. 46-94, art. 20)	1984	1985	1986	1987	1988
Dotation. MF courants. Loi de finances initiale	79.776	72.836	68.816	84.188	97.188
Variation n/n-1	-	- 9 %	- 5,5 %	+ 22 %	+ 15 %

● **Le dispositif offert aux personnes sans emploi** va être amélioré et remplacé. C'est le cas des T.U.C. dont le régime a été étendu aux D.O.M. et surtout **des chantiers de développement**, qui constituent un système spécifique dans les DOM-TOM : les bénéficiaires sont employés 12 semaines pour des travaux collectifs. 9.000 personnes ont bénéficié du système en 1984, 10.000 en 1985, mais surtout les crédits sont en augmentation sensible.

**Evolution des crédits consacrés aux chantiers de développement dans les
D.O.M., à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte depuis 1981
(en millions de francs)**

	REUN.	MART.	GUAD.	GUY.	ST-PIERRE ET MIQUELON	MAYOTTE	TOTAL
1981	21,000	15,650	14,500	6,000	1,500	1,000	59,650
1982	21,936	14,100	14,100	6,267	1,566	1,201	59,170
1983	22,950	13,500	13,500	6,600	1,800	1,150	59,500
1984	23,350	13,600	13,600	6,300	1,587	2,150	60,587
1985	23,005	13,529	13,521	6,000	1,650	2,650	60,347
1986	24,765	14,345	14,440	6,000	1,600	1,502 958	62,622 958
1987 (1)	29,800	18,190	18,290	6,600	1,650	1,950 000	76,480
TOTAL SUR SEPT ANS (1)	166,806	102,794	101,951	43,767	11,353	11,603 958	438,356 958

(1) Avant répartition d'une réserve de 4,642 952 MF.

La situation de l'emploi dans les D.O.M. reste toutefois extrêmement tendue (voir infra 2è du B : les aides à l'emploi sont-elles efficaces ?).

d) Les réfugiés du Surinam

Les développements de la situation complexe qui prévaut au Surinam ont conduit 8.200 ressortissants de ce pays à chercher refuge en Guyane. C'est ainsi qu'un certain nombre de villages ont recueilli près de 4.000 Surinamiens; les autres sont accueillis dans 4 centres d'accueil construits par l'armée.

Le coût de l'accueil d'une personne déplacée est d'environ 500 francs par mois, coût auquel il convient de rajouter les dépenses afférentes aux réalisations d'infrastructure.

Le financement des dépenses a entièrement été assumé par l'Etat.

C'est ainsi que le ministère chargé du Budget a mis en place par arrêté de dépenses éventuelles une somme de 25 millions de francs permettant d'assurer au cours du premier semestre 1987 l'accueil des personnes déplacées.

4) Les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon

a) Mayotte

Dans la ligne de la **loi programme** applicable à Mayotte, le Gouvernement et la collectivité territoriale ont signé une **convention** le 28 mars 1987 qui définit les engagements respectifs de l'Etat et la collectivité sur 5 ans, soit 750 millions de francs.

Deux projets majeurs d'équipement ont été inscrits.

1. La construction d'un **port en eau profonde** pour un coût estimé à 120 millions de francs.

Le secrétariat d'Etat à la Mer effectue actuellement des études techniques concernant les sols environnant au niveau du site retenu, Longoni. Ces études déboucheront en 1988 sur la réalisation de l'avant-projet sommaire, financé par le secrétariat d'Etat à la Mer (0,750 million de francs).

2. L'aménagement d'une **piste d'aviation** pour lequel l'Etat s'est engagé à hauteur de 74 millions de francs. L'objectif est de doter la collectivité territoriale d'une piste susceptible d'accueillir des avions à réaction. Sous réserve des résultats des études techniques, l'opération consiste au minimum à allonger la piste actuelle de 300 mètres. Un avant-projet sommaire devrait être établi en juin 1988.

Cette convention se fait directement sentir en 1988, avec une augmentation de 24 % des crédits, due il est vrai en partie à l'instauration du **service militaire adapté** (voir chapitre I - Mesures nouvelles).

Dépenses affectées à Mayotte (MF)

	1985	1986 prévision	1986 Exécution	1987	1988
Dépenses civiles	38	42	53	42	45
Dépenses militaires	-	-	-	-	7
Total	38	42	53	42	52

b) Saint-Pierre et Miquelon

Les pouvoirs publics mènent depuis deux ans une action certaine en faveur de Saint-Pierre et Miquelon qui se constate sur deux plans :

● **Un plan juridique en premier lieu**, avec d'une part les réformes institutionnelles (loi du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel, loi organique du 13 août 1986 relative au régime électoral, décrets d'application de la loi de juin 1985, loi du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse...), et d'autre part la double action contentieuse sur les problèmes de pêche : la première porte sur les quotas, la seconde sur les frontières maritimes.

Pour les quotas, le tribunal d'arbitrage international saisi par la France a, le 17 juillet 1986, condamné l'attitude du Canada et consacré la thèse du Gouvernement français.

C'est dans ce contexte que la France et le Canada sont convenus, le **24 janvier 1987**, d'entamer deux négociations parallèles sur les quotas, d'une part, et sur la délimitation des frontières maritimes d'autre part. Aux termes de cet accord, des quotas, pour la période 1988-1991, devaient être fixés avant la fin de l'année 1987, et le litige concernant la délimitation des frontières maritimes devait être soumis à un règlement par tierce partie dans le même délai.

Le Gouvernement canadien, après avoir une première fois en 1985 refusé l'accès au golfe du Saint-Laurent au plus moderne des chalutiers, le « Le Bretagne » a réitéré ces mesures unilatérales à l'encontre de nos pêcheurs en mars 1987. Il leur a, en effet, interdit le secteur dit « 3 PS » (dont une partie est l'objet du litige frontalier) et interdit l'accès de ses ports aux pêcheurs saint-pierrais et métropolitains qui y font procéder à des travaux d'entretien. La même mesure a été appliquée aux navires de la Marine Nationale qui assurent l'assistance de nos chalutiers.

Dans ces conditions, la procédure de la double négociation retenue en janvier 1987 est aujourd'hui bloquée. La session de négociation consacrée à la fixation de quotas, prévue pour le 24 juin 1987, a été annulée par la partie française.

● **Un plan économique et financier en second lieu.**

Deux dispositions juridiques encadrent le volet financier.

. Il s'agit d'une part de la **loi de programme** relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte qui a retenu comme action prioritaire l'amélioration des conditions de desserte et de désenclavement économique de l'archipel.

L'application de la loi a permis de bénéficier de certaines mesures : les équipements d'aide à la navigation vont être dotés de 40 millions de francs ; la collectivité a bénéficié de 50.000 francs supplémentaires en ce qui concerne les chantiers de développement, de 70.000 francs en ce qui concerne la dotation décentralisée de formation professionnelle et 10 contrats d'embauche jeunes ont bénéficié des exonérations de charges sociales, etc.

. Il s'agit d'autre part du **contrat de plan** qui concerne plutôt les infrastructures sanitaires et sociales.

Dans le cadre du contrat de plan Etat/Saint-Pierre et Miquelon, il avait été décidé d'assurer à **l'hôpital un nouvel équipement radiologique** et de reconstruire la maison de retraite. Le concours de l'Etat était fixé à 13,3 millions de francs pour les deux opérations (respectivement 2,6 millions de francs et 10,7 millions de francs) pour une enveloppe totale de 17,5 millions de francs, soit un taux de subvention de 75 % largement dérogatoire par rapport à la norme de 40 %.

Le plan directeur a subi des modifications très sensibles qui ont induit un dépassement considérable de l'enveloppe initiale, la portant à 31 millions de francs.

La participation demandée à l'Etat s'élève maintenant à 19,7 millions de francs, sur lesquels 13,35 millions de francs d'autorisations de programme ont déjà été dégagés.

En outre, pour 1988, la construction d'une école maternelle, prévue par le contrat de plan entre l'Etat et la collectivité territoriale, est envisagée.

5) Les territoires d'outre-mer (hors Nouvelle-Calédonie)

Les dépenses des T.O.M. représentent 39 % du budget, les seuls territoires de Wallis et Futuna, Polynésie et T.A.A.F. représentant 19,6 % du budget.

Budget des DOM-TOM 1988 Crédits des territoires d'outre-mer

	Nouvelle-Calédonie	Wallis et Futuna	Polynésie	T.A.A.F.	Non répartis	Total
Dépenses civiles (MF)	303.438	38.487	150.303	158.482	18.985	669.695
Dépenses militaires (MF)	19.622	-	-	-	-	19.622
TOTAL	323.160	38.487	150.303	158.482	19.985	689.317
% dans le total du budget	18,2 %	2,2 %	8,5 %	8,9 %	1,1 %	38,9 %

a) Wallis et Futuna

Wallis et Futuna est le seul territoire d'outre-mer à avoir conclu avec l'Etat un **contrat de plan**. Celui-ci n'est cependant pas très indicatif car à un an et demi de sa conclusion, la masse globale des crédits qui lui ont été consacrés par l'Etat (18,48 millions de francs) dépasse déjà le montant total des engagements (18,05 millions de francs).

En vérité, ce contrat de plan qui portait principalement sur les infrastructures routières a été « doublé » par le **plan d'urgence** annoncé par le Premier ministre en septembre 1986.

Ce plan, prévu pour 50 millions de francs, devrait être entièrement réalisé en 1988. En fait, compte tenu des actions spécifiques menées par le ministère de la Défense pour 8 à 10 millions de francs, par celui de la Santé, qui finance à hauteur de 15 millions de francs la construction de l'hôpital de Futuna et par celui des P.&T. pour la station terrienne destinée à relier le territoire et la métropole et qui devrait coûter environ 14 millions de francs, **l'enveloppe globale** engagée pour le développement du territoire dépasse **73 millions de francs**. Le ministère des DOM-TOM a en effet contribué pour sa part, à hauteur de 36,5 millions de francs, par l'intermédiaire du F.I.D.E.S., au financement des travaux nécessaires à la réalisation du Plan. Ces crédits concernent :

- l'achat d'un avion de type TWIN OTTER	7.000.000 F
- les infrastructures aéroportuaires	13.500.000 F
- les équipements routiers et portuaires	2.310.000 F
- l'électrification de Futuna	5.500.000 F
- les équipements scolaires	3.000.000 F
- l'hôpital de Sia à Wallis	3.100.000 F
- le développement des cocoteraies	900.000 F
- le développement de l'artisanat du bois	250.000 F
- la protection de la lentille d'eau douce d'UVEA	500.000 F
- le réémetteur de TV à Wallis	450.000 F
	36.510.000 F

En outre, ces crédits ont été complétés en 1987 par **deux mesures exceptionnelles** : l'une concerne le fonds de secours, doté de 23 millions de francs, à la suite des populations sinistrées de Futuna (cyclone Poja des 26-27 décembre 1986); l'autre concerne l'attribution par la communauté européenne d'une aide exceptionnelle de 50.000 écus, accordée sur le fonds européen de développement.

Nota — En seconde délibération à l'Assemblée nationale, il a été décidé de majorer les crédits à 182 751 F pour tenir compte de la transformation de l'emploi d'administrateur supérieur du territoire en préfet. Cette mesure a été accueillie avec une certaine surprise par la commission.

b) Polynésie

Au regard de ce qui s'est fait pour Wallis et Futuna, les engagements de l'Etat sur la Polynésie paraissent relativement limités. S'ils n'ont pas diminué, ils ne marquent pas de ressaut comme ce fut le cas pour les autres territoires.

Le risque des mesures ponctuelles accordées aux uns, puis aux autres, de « va et vient » doit être gardé en mémoire par les pouvoirs publics.

En dehors même des problèmes structurels (emplois...) et conjoncturels (baisse de 15 % des touristes en 1987 depuis qu'un bateau de croisière américain ne fait plus escale en Polynésie), cette action variable de l'Etat n'est peut être pas étrangère à la dégradation sensible du climat du territoire.

c) Les T.A.A.F. (terres australes et antarctiques françaises)

La mise en valeur du territoire repose sur une amélioration des infrastructures et équipement et l'exploitation des ressources propres au territoire, ainsi que sur l'amélioration de la desserte maritime et aérienne adaptée selon les districts.

- Les **districts austraux** sont desservis essentiellement par le « Marion Dufresne » armé par la Compagnie générale maritime.

Un projet de terrain d'atterrissage à **Kerguelen** a été élaboré à la suite d'une mission d'études qui s'est rendue sur le terrain en 1959.

Kerguelen est essentiellement tourné vers la mer. Le « Marion Dufresne » y fait cinq à six escales par an. D'autres navires viennent y mouiller régulièrement. L'île est accessible par mer toute l'année. Les relèves et la sécurité du personnel étant assurées, les programmes scientifiques, comme le développement économique n'étant pas demandeurs, la desserte aérienne de Kerguelen n'a, jusqu'à ce jour, jamais été inscrite dans les priorités du territoire. Par ailleurs, son éloignement de la Réunion (3.500 kms), l'impossibilité de créer des aérodromes de dégagement rendent difficile, voire impossible, la réalisation de missions avec des appareils de capacité moyenne (Transall par exemple).

Aussi, le projet de piste aérienne à Kerguelen n'est-il plus d'actualité.

En revanche, la création d'une piste aérienne en Terre Adélie, district d'un accès beaucoup plus difficile, a été décidée.

- La desserte de la **Terre Adélie** est aujourd'hui effectuée par un cargo mixte polaire. L'absence de navire de ce type en France oblige les Expéditions Polaires Françaises (association chargée de gérer le district de Terre Adélie) à affréter chaque année un navire. Il s'agit actuellement d'un cargo norvégien, le « Polar Bjorn ».

La solution, qui consisterait à construire un cargo polaire français pour assurer cette mission, supposerait un investissement de l'ordre de 800 millions de francs et un coût de fonctionnement élevé.

Le Gouvernement a décidé la construction d'une **piste aérienne en Terre Adélie**, afin d'affirmer la présence française et l'intérêt de la France pour cette partie du globe, d'assurer la sécurité du personnel (aucune liaison avec les autres continents n'étant possible en dehors de l'été austral), et de permettre un développement dynamique de la recherche scientifique à l'intérieur du continent antarctique.

Ce projet sera financé conjointement par le ministère des Départements et Territoires d'outre-mer, le ministère de la Recherche et le ministère des Transports. Il devrait être achevé en 1992.

B. LES PROBLEMES EN SUSPENS

L'effort financier en faveur des DOM-TOM est massif. La situation sociale reste toutefois souvent tendue et la situation économique dégradée. Les commissions saisies pour avis donneront sur ces deux points leur appréciation. Certaines actions entreprises ont semble-t-il un effet limité. Quatre points - parmi d'autres - peuvent être examinés avec attention.

1) La fiscalité : peut-on, outre-mer, encore agir par la fiscalité ?

a) L'outre-mer bénéficie d'un régime fiscal d'ores et déjà largement dérogatoire (ce n'est d'ailleurs pas spécifique à la seule fiscalité : les taux de cotisations sociales sont eux aussi inférieurs aux taux de métropole : exemple, en Nouvelle-Calédonie, entre 36 et 42 % contre 55 %).

Les seules dépenses fiscales chiffrées sont de l'ordre de 5 milliards de francs (voir tableau ci-après).

Deux innovations majeures ont toutefois été introduites depuis deux ans :

- l'incitation fiscale à l'investissement (loi du 11 juillet 1986),
- les zones franches (loi du 29 décembre 1986).

Dépenses fiscales relatives aux départements et territoires d'outre-mer (1)

Référence au texte (Code général des Impôts ou Code des douanes)	Année de l'institution	Nature de la mesure	Estimation 1986	Estimation 1987
197-1 ^o CGI	1960	Réduction, pour les contribuables des DOM, de la cotisation d'impôt sur le revenu des personnes physiques résultant du barème	415 MF	430 MF
238 bis HA, HB, HC CGI	1980-1982 1984	Déduction des revenus et bénéfices investis dans les DOM et les TOM	300 MF	270 MF
208 quater CGI	1960 et 1980	Exonération d'impôt sur les bénéfices des sociétés en cas de création d'activité nouvelle dans les DOM	19 MF	20 MF
208-1 ^o /ter CGI	1955		non chiffré	
1655 bis CGI	1958	Exonération d'impôt sur les sociétés des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière outre-mer	non chiffré	
217 bis CGI	1965	Intégration dans les bases de l'impôt sur les sociétés, des 2/3 seulement des résultats provenant d'exploitations situées dans les DOM	90 MF	80 MF
231-2 bis 2 ^e alinéa 231-5 CGI		Diminution des taux de la taxe sur les salaires dans les DOM	115 MF	160 MF
295-4-1 ^o CGI	1970 et 1977	Exonération de T.V.A. bénéficiant à certaines entreprises hôtelières dans les DOM	non chiffré	
295-1 ^o -1 ^o CGI	1961	Exonération de T.V.A. pour les transport de personnes et de marchandises dans les DOM	non chiffré	
295-1 ^o , 5 ^o et 6 ^o CGI	1951 et 1968	Exonération de T.V.A. pour certains produits et matières premières et pour les produits pétroliers dans les DOM	335 MF	350 MF
296 CGI	1969 et 1976	Réduction des taux de la T.V.A dans les DOM	3 000 MF	3 300 MF
DM	1953	Régime particulier de déductibilité de la T.V.A afférente à certains produits exonérés	270 MF	285 MF
267 CGI	1947	Non-application de la T.I.P.P. dans les DOM	185 MF	275 MF
268 et 268 bis Code des douanes	1966 et 1967	Droit de consommation particulier sur les tabacs consommés en Corse et dans les DOM	non chiffré	
DM	1969 et 1972	Exonération de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers immatriculés dans les DOM		

(1) Ces dépenses fiscales ne prennent pas en compte les aménagements fiscaux alloués par la loi du 11 juillet 1986.

b) L'Etat a mis en place un dispositif d'incitation fiscale à l'investissement (article 22 de la loi de finances rectificative pour 1986, n° 86-824 du 11 juillet 1986).

● Ces dispositions, dont le champ d'application très large couvre tous les secteurs, concernent aussi bien les entreprises que les investisseurs individuels et présentent un caractère exceptionnel par leur ampleur, leur souplesse de mise en oeuvre et leur durée d'application.

Les entreprises peuvent désormais déduire chaque année de leur revenu imposable la totalité de leurs investissements productifs réalisés outre-mer dans les secteurs concernés, tout en procédant par ailleurs à l'amortissement de ces biens selon les règles habituelles.

Le même avantage est acquis à toute société prenant une participation au capital d'une entreprise elle-même éligible.

Les avantages consentis aux particuliers se traduisent par une réduction d'impôt accordée pendant cinq ans à toute personne physique qui prend une participation au capital d'une société relevant d'un des secteurs définis par la loi, qui achète un immeuble ou un logement neuf pour en faire sa résidence principale ou celle de son locataire, ou qui souscrit des parts dans une société construisant des logements destinés à l'habitation principale.

Le taux de la réduction d'impôt est de 10 % par an jusqu'en 1989, de 5 % au-delà. Ainsi pour un investissement réalisé en 1987, le cumul des avantages fiscaux obtenus s'élève à 40 % du coût de l'investissement.

Les modalités de mise en oeuvre sont extrêmement souples. Aucune formalité préalable n'est nécessaire, sauf pour les investissements de plus de 30 millions de francs. Afin de rétablir la confiance des investisseurs, ces mesures sont étendues jusqu'en 1996, ce qui assure une stabilité juridique suffisante.

● Les premiers **résultats** de la loi de défiscalisation, qui demandent certes à être confirmés, n'en sont pas moins significatifs et permettent de percevoir dans la quasi totalité des départements et territoires l'amorce de la relance escomptée, notamment dans le secteur de la construction.

L'augmentation très nette du nombre de permis de construire (+ 30 % à la Réunion, + 26 % à la Guadeloupe), des créations de sociétés civiles immobilières (57 à la Martinique contre 21 sur la même période en 1985), des demandes de prêts destinés au logement auprès des établissements bancaires, traduit une reprise certaine du secteur du bâtiment qui s'accompagne d'effets positifs sur le marché de l'emploi (1.200 créations d'emplois à la Réunion en un an).

Toutefois, en matière industrielle, la mise au point de nouveaux projets demande plus de temps. D'ores et déjà cependant, on observe quelques réalisations importantes, ainsi qu'un afflux de demandes d'informations et de consultations en vue de la réalisation de nouveaux projets qui traduit également l'intérêt des investisseurs.

c) Les zones franches

Les zones franches ont été instituées par la loi de programme du 31 décembre 1986. Elles ont pour but de favoriser la constitution de pôles d'exportation en prévoyant, « pour les biens destinés à l'exportation et les services portant sur des biens exportés », des suspensions de « droits de douane, taxes sur le chiffre d'affaires et droits indirects, y compris l'octroi de mer et le droit additionnel à l'octroi de mer ».

● Lors de la discussion de cet article, la commission avait émis un **avis réservé** (1). Elle avait considéré que les exonérations de taxes sur le chiffre d'affaires de produits exportés n'entraînerait que des conséquences fiscales très limitées (puisque le régime de droit commun exonère déjà largement ces produits), que le seul intérêt concernait les exonérations - **non compensées par l'Etat** - de l'octroi de mer, et de la taxe professionnelle, mais qui sont tous deux des ressources importantes des départements.

● L'application des zones franches est encore **incertaine**. Les explications de l'administration sur ce sujet restent vagues.

« Les mesures prises pour créer des zones franches dans les départements d'outre-mer ont été exposées aux préfets des départements concernés, dans une circulaire interministérielle, du 26 août 1987.

Ce texte précise les avantages offerts et traite des questions liées au choix du site et à la désignation du gestionnaire, qui paraissent les plus délicates.

Tous les régimes douaniers dérogatoires prévus par la législation nationale ou la réglementation communautaire seront accessibles dans les zones franches. Ainsi, seront maximisés les avantages douaniers et fiscaux dont peuvent bénéficier les entreprises qui s'y planteront. Celles-ci seront en outre exonérées de la taxe professionnelle, et pourront prétendre aux aides de l'Etat outre-mer (subventions, défiscalisation, exonération d'impôts sur les sociétés) dans les conditions de droit commun.

Actuellement, les départements concernés ont engagé des études, ayant pour objectif de déterminer la faisabilité et la localisation de ces zones.

La parution de la circulaire devrait permettre de passer rapidement au stade de la mise en place de ces zones. »

(1) Avis au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi de programme relatif au développement des DOM, de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte. M. Henri Goetschy. Sénat 1986-1987, n° 61.

2) Aides à l'emploi. Quelle est l'efficacité des primes ?

Dans les DOM et la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, l'Etat octroie une prime d'équipement aux entreprises qui investissent ainsi qu'une prime d'emploi.

Le montant total des primes oscille entre 35 et 60 millions de francs, mais depuis 1983, le montant de la prime par emploi créé a augmenté de 41 %. Il se monte aujourd'hui à plus de 75.000 francs.

Primes-aides à l'emploi

	1982	1983	1984	1985	1986
. Primes d'équipement	49,1 MF	21 MF	25,2 MF	32,8 MF	28,3 MF
. Investissements	213 MF	131,3 MF	130 MF	259 MF	175 MF
. Emplois créés	664	393	434	532	376
. Prime par emploi créé . . .	73.960 F	53.890 F	58.145 F	61.600 F	75.162 F
. Primes d'emploi	11,2 MF	22,3 MF	9,7 MF	29 MF	nc
. Investissements	82,9 MF	165,7 MF	60 MF	139,7 MF	nc
. Emplois créés	358	564	268	684	nc
. Coût d'un emploi aidé . . .	31.374 F	39.526 F	36.171 F	42.412	

En outre, le marché de l'emploi reste très déprimé.

Les taux de chômage dans les DOM et à Saint-Pierre et Miquelon

	TAUX DE CHOMAGE EN POURCENTAGE						
	Juin 1981	Juin 1982	Juin 1983	Juin 1984	Juin 1985	Juin 1986	Avril 1987
Guadeloupe	13,55	16,95	13,46	17,30	18,70	21,40	20,7
Guyane	4,18	6,84	8,78	9,02	11,90	14	12,3
Martinique	13,62	17,57	16,02	19,05	22,65	25,90	23,3
Réunion	19,44	17,80	19,90	21,46	25,90	28,20	30,8
Saint-Pierre-et-Miquelon . . .	4,29	4,45	6,70	7,80	10,46	11,60	12,3
Ensemble DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon	15,11	16,70	16,30	18,75	22	24,7	24,6
Métropole	6,91	7,94	7,98	9,13	9,50	9,63	11,1

3) **Le tourisme** : les aides en faveur du tourisme sont-elles suffisantes ?

D'importantes actions de promotion touristique de l'outre-mer ont été entreprises ces dernières années. Le total des dépenses mises en oeuvre est difficile à déterminer, en raison de la multiplicité des intervenants. Il y a d'une part l'Etat (par l'intermédiaire du F.I.D.O.M. et du secrétariat d'Etat au Tourisme), et d'autre part l'action propre des offices départementaux, qui peut être déterminante (près des trois-quarts des dépenses de promotion touristique des Antilles relèvent d'offices départementaux de tourisme).

a) **Mesure** : Certains chiffres peuvent cependant être avancés :

. la seule aide publique de l'Etat en faveur du tourisme outre-mer est de l'ordre de 10 millions de francs.

Récapitulatif des aides de l'Etat à la promotion touristique de l'outre-mer en 1986 et 1987

	1986		1987	
	DOM/TOM	TOURISME	DOM/TOM	TOURISME
GUADELOUPE	637.500	787.500	700.000	900.000
MARTINIQUE	637.500	787.500	700.000	900.000
GUYANE	0	0	300.000	0
REUNION	0	0	800.000	200.000
NOUVELLE CALEDONIE	6.550.000 (1)	100.000	5.000.000	0
POLYNESIE	550.000	100.000	750.000	0
OPERATIONS PORTANT SUR L'ENSEMBLE DES DOM OU SUR TOUT L'OUTRE-MER	500.000	300.000	300.000	0
T O T A U X	8.875.000	2.075.000	8.550.000	2.000.000
TOTAL ETAT	10.950.000		10.550.000	

(1) dont 6 000 000 F concernant le 2^e semestre de 1986 et l'année 1987

. les seules dépenses de promotion des Antilles de toutes provenances (Etat et offices) est également de l'ordre de 10 millions de francs.

b) **Ventilation** : Le tableau suivant donne des indications intéressantes sur la ventilation des crédits par marché.

**Crédits de promotion touristique des Antilles françaises
sur les marchés étrangers**

Marchés concernés	Montants alloués 1986	Montants prévus 1987	Part Etat 1987	Part offices départemen- taux du tourisme 1987
U.S.A.				
Guadeloupe	2.500.000	2.400.000		
Martinique	2.500.000	2.400.000		
Totaux	5.000.000	4.800.000	26 %	74 %
CANADA				
Guadeloupe	700.000	650.000		
Martinique	700.000	650.000		
Totaux	1.400.000	1.300.000	54 %	46 %
R.F.A.				
Guadeloupe	650.000	300.000		
Martinique	750.000	300.000		
Totaux	1.400.000	600.000	50 %	50 %
ITALIE				
Guadeloupe	1.450.000	300.000		
Martinique	150.000	300.000		
Totaux	1.600.000	600.000	33 %	67 %
BELGIQUE				
Guadeloupe	150.000	250.000		
Martinique	150.000	250.000		
Totaux	300.000	500.000	40 %	60 %
SUISSE				
Guadeloupe	125.000	250.000		
Martinique	75.000	250.000		
Totaux	200.000	500.000	40 %	60 %
DANEMARK ET SUEDE				
Guadeloupe		100.000		
Martinique		100.000		
Totaux		200.000	50 %	50 %
TOTAUX GENERAUX				
Guadeloupe	5.575.000	4.250.000		
Martinique	4.325.000	4.250.000		
Totaux	9.900.000	8.500.000	33 %	67 %

c) Résultats : De toute évidence, les campagnes de promotion touristique ne peuvent avoir d'impact que lorsque les conditions politiques sont réunies, notamment sur la sécurité et le climat social. Cela n'est d'ailleurs pas propre aux DOM-TOM.

Les résultats sont en effet variables selon les départements et territoires (+ 14 % en Nouvelle-Calédonie, soit 58.732, dont 15.000 australiens et néozélandais, + 18 % à la Réunion, mais - 9 % à la Guadeloupe, - 5,4 % en Martinique). Par ailleurs, les zones sont très fragiles aux initiatives extérieures : le fait qu'un bateau de croisière américain ne fasse plus escale en Polynésie a fait chuter la fréquentation touristique de 15 % en six mois.. !

4) Les rémunérations des personnels de la fonction publique outre-mer

Ce problème, lancinant, a pour la première fois été traité de façon précise par les services du M.E.D.E.T.O.M., dans une réponse aux questionnaires budgétaires.

Le problème ne touche pas seulement l'Etat, mais aussi parfois les gouvernements des territoires.

Le Plan de réduction des écarts de rémunération initié en 1978 (Plan Dijeux) n'a pas été mené à son terme. Une réflexion et des réformes s'imposeront tôt ou tard.

	Majorations de salaires	Indemnités d'éloignement
Départements		
Guadeloupe.....	40 %	12 mois pour 4 ans
Martinique.....	40 %	12 mois pour 4 ans
Guyane.....	40 %	16 mois pour 4 ans
Réunion	35 %	12 mois x 1,138 pour 4 ans
	+ 13,8 % du traitement net	
Collectivités territoriales		
Saint-Pierre-et-Miquelon....	40 %	12 mois pour 4 ans
	+ 30,67 % du traitement net	
Mayotte.....	Néant	23 mois pour 2 ans
Territoires		
Nouvelle-Calédonie.....	73 à 94 %	14 mois pour 3 ans
Polynésie française.....	84 à 108 %	15 mois pour 3 ans
Wallis-et-Futuna.....	105 %	26 mois pour 3 ans

Le texte qui suit, communiqué par les services du ministère, est donné in extenso.

« Il ne saurait, bien sûr, être question de porter atteinte à l'ensemble de ces compléments de rémunérations qui tend, dans bien des cas, à compenser des surcroûts de charges réels pour les agents en poste. Il va de soi, notamment, que l'indemnité d'éloignement est particulièrement justifiée dans les petits territoires relativement isolés. Il en va de même en Polynésie où des rémunérations insuffisantes pourraient priver l'Etat d'une partie de ses agents, succombant à la tentation d'aller servir une administration territoriale dotée de moyens plus que confortables.

« Les moyens exceptionnels dont bénéficie le territoire de la Polynésie lui permettent de rémunérer de manière on ne peut plus substantielle les fonctionnaires territoriaux. Les rémunérations offertes - dont on taira les chiffres en cette période de rigueur - sont d'un niveau tel que certains fonctionnaires de l'Etat, bénéficiant pourtant de salaires pratiquement doublés par rapport à ceux de leurs collègues métropolitains, n'hésitent pas à quitter les services de l'Etat pour l'administration territoriale. Ce n'est là, au demeurant, qu'un aspect ponctuel d'une gestion d'ensemble de la part de l'administration territoriale qui justifierait sans doute des investigations plus approfondies.

« Cependant, par le niveau qu'ils ont atteint et du fait des effectifs auxquels ils s'appliquent - car les agents publics locaux et ceux des entreprises publiques bénéficient le plus souvent des mêmes avantages que les fonctionnaires de l'Etat - ces compléments de rémunérations concourent à faire des DOM et des TOM des sociétés déstructurées, du - comme on l'a vu pour la Réunion - qu'ils coexistent avec, dans le secteur productif, des salaires. »

5) 1992. Comment améliorer l'insertion des DOM dans la C.E.E. ?

L'Acte Unique concerne à deux titres les départements d'outre-mer :

- Le marché intérieur suppose la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, ce qui implique le principe de la disparition des règles nationales qui s'opposent à cette circulation.

Cependant, d'une part l'article 227 du Traité de Rome, qui sert de base juridique à la reconnaissance de la spécificité des DOM, garde toute sa valeur.

D'autre part, l'Acte Unique prévoit lui-même en son article 15 que la Commission peut proposer des dispositions appropriées, pour tenir compte des différences de développement de certaines économies régionales.

Un mémorandum a été adressé aux instances communautaires par le Gouvernement. De ce fait, le Gouvernement est fondé à maintenir les positions qu'il a prises sur des questions qui intéressent directement les DOM, comme la définition et la fiscalité du **rhum**, le traitement communautaire de la **banane**.

Il en va de même pour l'**octroi de mer**, taxe à la consommation au sujet de laquelle le Gouvernement a clairement indiqué aux instances européennes qu'elle constituait non seulement un élément essentiel du développement économique et social des départements d'outre-mer, mais aussi la garantie de l'équilibre financier de l'ensemble des collectivités territoriales de ces régions (l'octroi de mer représente plus de la moitié des recettes fiscales des départements).

Octroi de mer

Département	1984	1985	1986	Evolution en % en trois ans
Guadeloupe	348	364	387	+ 11,20 %
Guyane	189	190	217	+ 14,81 %
Martinique	376	429	447	+ 18,88 %
Réunion	552	582	597	8,15 %
TOTAL	1.465	1.565	1.648	+ 12,49 %

C'est sur la base de l'article 227, 2 du Traité de Rome et de l'article 15 de l'Acte Unique que le Gouvernement entend obtenir des instances communautaires l'assurance que l'octroi de mer sera juridiquement consacré.

- Par ailleurs, la réforme des fonds structurels proposée par la Commission des Communautés Européennes prévoit la concentration de leurs interventions en faveur des régions en retard de développement.

La France a donné son accord à cette orientation qui bénéficiera principalement, pour ce qui la concerne, aux départements d'outre-mer.

Annexe 1

**Effort total budgétaire et financier
en faveur des départements d'outre-mer**
RECAPITULATION GENERALE

(en millions F)

	1987			1988		
	Gestion des services	Crédits affectés	total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Affaires sociales	"	136,476	136,476	"	140,640	140,640
Agriculture		21,965	21,965	-	22,226	22,226
Anciens combattants	0,529	48,119	48,648	0,545	48,856	49,401
Culture et communication	"	2,455	2,455	"	2,504	2,504
D.O.M.-T.O.M.	71,557	693,009	764,566	70,363	689,318	759,681
Éducation nationale :						
I. Enseignement scolaire	6,617	1,881,214	1,887,831	6,717	1,906,478	1,913,195
Économie, finances et privatisation :						
Services financiers	"	89,605	89,605	"	92,912	92,912
Charges communes	"	511,100	511,100	"	557,700	557,700
Commerce et services	-	0,070	0,070	-	0,100	0,100
Emploi		18,748	18,748		19,225	19,225
Environnement	"	1,665	1,655		4,983	4,983
Intérieur		168,073	168,073		152,072	152,072
Jeunesse et sports		10,220	10,220		9,749	9,749
Justice		48,352	48,352		56,517	56,517
Industrie		2,369	2,369		2,405	2,405
Équipement, logement, aménagement du territoire et transports :						
Section commune	1,314	8,430	9,744	1,334	5,227	6,561
Routes et sécurité routière	"	2,440	2,440	"	"	"
Aviation civile	3,707	114,984	118,691	3,744	108,003	111,747
Mer	0,185	8,404	8,589	0,190	6,405	6,595
Météorologie nationale	1,008	49,652	50,660	1,018	51,221	52,239
Navigaton aérienne		4,223	4,223		18,370	18,370
Postes et télécommunications	"	1,475	1,475			
Recherche		132,817	132,817		135,474	135,474
Totaux (I)	84,917	3,955,865	4,040,782	83,911	4,030,38E	4,414,296
II. Dépenses militaires						
Départements et territoires d'outre-mer		21,829	21,829		19,622	19,622
Défense :						
Section commune		319,707	319,707		270,472	270,472
Section air		135,298	135,298		130,151	130,151
Section forces terrestres	34,000	689,036	723,036	34,510	721,300	755,810
Section marine		913,523	913,523	"	930,848	930,848
Section gendarmerie		270,508	270,508		271,924	271,924
Totaux (II)	34,000	2,349,901	2,383,901	34,510	2,344,317	2,378,827
Totaux généraux	118,917	6,305,766 (1)	6,426,683 (1)	118,421	6,374,702 (1)	6,493,123 (1)

(1) Non compris la dotation globale de fonctionnement :

Annexe 2

**Effort total budgétaire et financier
en faveur des Territoires d'outre-mer**
RECAPITULATION GENERALE

(en millions F)

	1987			1988		
	Gestion des services	Crédits affectés	total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Affaires étrangères	"	1,088	1,088	"	1,104	1,104
Affaires sociales :						
Section commune	0,065	11,060	11,125	0,070	11,185	11,255
Affaires sociales	"	624,169	624,169	"	591,132	591,132
Emploi	1,314	673,346	674,660	1,332	799,901	801,233
Agriculture	1,313	514,778	516,091	1,247	539,068	540,315
Anciens combattants	3,631	63,132	66,763	3,724	64,273	67,997
Culture et communication	0,112	18,604	18,716	0,113	17,739	17,852
D.O.M.-T.O.M.	71,557	953,234	1,024,791	70,363	1,013,612	1,083,975
Économie, finances et privatisation :						
Services économiques et financiers	2,702	668,230	670,932	2,753	655,021	657,774
Charges communes	"	1,140,900	1,140,900	"	1,248,100	1,248,100
Commerce et services	"	5,693	5,693	"	5,051	5,051
Éducation :						
Scolaire	26,371	6,066,603	6,092,974	26,770	6,114,464	6,141,234
Recherche et universités :						
Recherche	"	171,334	171,334	"	174,760	174,760
Universités	"	147,837	147,837	"	153,984	153,984
Équipement logement aménagement du territoire et transports :						
Section commune	1,720	770,254	771,974	1,746	827,705	829,451
Route et sécurité routière	"	106,469	106,469	"	109,080	109,080
Transports terrestres	"	5,895	5,895	"	6,495	6,495
Aviation civile	3,650	101,014	104,664	3,687	91,022	94,709
Météorologie	1,008	49,012	50,020	1,018	49,650	50,668
Environnement	"	17,792	17,792	"	34,105	34,105
Industrie	"	14,604	14,604	"	14,802	14,802
Intérieur	5,645	631,557	637,202	6,799	402,116	408,915
Justice	"	312,139	312,139	"	338,855	338,855
Mer	0,325	76,092	76,417	0,333	59,315	59,648
Premier ministre :						
Jeunesse et sports	"	55,348	55,348	"	55,404	55,404
P.T.T.	21,830	1,443,360	1,465,190	22,643	1,428,481	1,451,124
Tourisme	0,188	1,811	1,999	0,188	1,209	1,397
Navigation aérienne	"	6,187	6,187	"	11,630	11,630
Défense :						
Section commune	"	"	"	"	"	"
Totaux (I)	141,431	14.651,542	14.792,973	142,786	14.819,263	14.962,049
II. Dépenses militaires						
Mer	"	"	"	"	"	"
D.O.M.-T.O.M.	"	259,007	259,007	"	286,365	286,365
Défense :						
Section commune	"	205,943	205,943	"	228,388	228,388
Air	"	99,711	99,711	"	111,964	111,964
Terre	23,165	634,632	657,797	23,510	636,100	659,610
Marine	"	181,378	181,378	"	191,829	191,829
Gendarmerie	"	525,757	525,757	"	530,567	530,567
Agriculture	"	"	"	"	"	"
Totaux (II)	23,165	1.906,428	1.929,593	23,510	1.985,213	2.008,723
Totaux généraux	164,596	16.557,970	(1) 16.722,566	166,296	16.804,476	(2) 16.970,772

(1) Non compris la dotation globale de fonctionnement : 1.578.817

(2) Non compris la dotation globale de fonctionnement : 1.662.494

Annexe 3

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES CRÉDITS

A) DOM et collectivités territoriales

	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Mayotte	St-Pierre et Miquelon	Non répartis	TOTAL
Dépenses civiles (MF).....	140 337	179 636	127 301	124 505	45 781	60 197	49 490	727 247
Dépenses militaires (MF).....	99 530	50 321	68 306	61 446	6 762	-	-	286 365
TOTAL	239 867	229 957	195 607	185 951	52 543	60 197	49 490	1 024 612 (1)
% dans le total du budget.....	13,5 %	13 %	11 %	10,5 %	3 %	3,4 %	2,8 %	57,2 %

B) Territoires d'outre-mer

	Nouvelle-Calédonie	Wallis et Futuna	Polynésie	T.A.A.F.	Non répartis	TOTAL
Dépenses civiles (MF).....	303 438	38 487	150 303	158 482	18 985	669 695
Dépenses militaires (MF).....	19 622	-	-	-	-	19 622
TOTAL	323 160	38 487	150 303	158 482	18 985	689 317 (1)
% dans le total du budget.....	18,2 %	2,2 %	8,5 %	8,9 %	1,1 %	38,9 %

C) Gestion des services

70 363 MF (3)
soit 3,9 % du budget

TOTAL DU BUDGET = (1) + (2) + (3) = 1 773 MF

Au cours de sa séance du 20 octobre 1987, tenue sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen du budget des Départements et Territoires d'Outre-Mer pour 1988, sur le rapport de M. Henri Gœtschy, rapporteur spécial.

La Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget des Départements et Territoires d'Outre-Mer pour 1988.