

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

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 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 7

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Rapporteur special : M. Henri GÆTSCHY

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncélet, *président*; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur*; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean-François Pintat, *vice présidents*; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires*; M. Roger Chinaud, *rapporteur général*; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Bullayer, Claude Belot, Mme Maryse Berge-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gætschy, Yves Guéna, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarn, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexé n° 9), 924 (tomes I et II), 925 (tome III) et T.A.181.

Sénat : 58 (1989-1990).

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
PREMIERE PARTIE - PRESENTATION DES CREDITS	9
A) Présentation générale	9
B) Mesures nouvelles	11
1. Dépenses ordinaires	11
2. Dépenses en capital	13
DEUXIEME PARTIE - OBSERVATIONS	15
I - OBSERVATIONS GENERALES SUR LE BUDGET	
DOM-TOM 1990	15
A) Une portée politique incontestée	15
1. Evolution à long terme du budget des DOM-TOM	16
2. Observations générales sur la répartition géographique des crédits	17
B) Une portée juridique de plus en plus faible	20
1. L'importance relative du budget des DOM-TOM est particulièrement modeste	20
2. La structure même du budget est contestable	23
a) Une "lecture" de plus en plus difficile	23
b) L'importance croissante des chapitres non répartis ..	23
c) Les modifications en cours d'année	25

II - OBSERVATIONS SUR LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES CREDITS	27
A) Les départements d'outre-mer	27
1. L'action économique	27
a) Le respect des engagements antérieurs	27
. La loi de programme	27
. Les contrats de plan	27
b) Les aides directes à l'investissement et à l'emploi	29
. Le régime des aides publiques	29
. Bilan des aides de l'Etat	30
2. L'action en faveur du tourisme	31
a) Résultats	32
b) Le développement du transport aérien	32
c) Le difficile relais des actions de promotion	34
3. L'action sociale	35
a) Les principales dotations budgétaires	35
. L'A.N.T.	35
. Le S.M.A.	36
b) La protection sociale	37
c) Le revenu minimum d'insertion	37
. Le régime juridique	37
. Bilan provisoire	38
. Les programmes départementaux d'insertion	39
B) Les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon	40
1. Mayotte	40
2. Saint-Pierre et Miquelon	41
C) Les territoires d'outre-mer	42
1. La Nouvelle Calédonie	42
2. Les autres territoires	44
III - LES PROBLEMES EN SUSPENS	46
A) La fiscalité	46
1. L'efficacité incertaine des incitations fiscales en faveur des D.O.M.	46
a) Les dépenses fiscales	46
b) Le rendement des impositions	48

2 La fiscalité locale	48
a) L'état préoccupant des finances locales	48
b) Les solutions envisageables	49
La solidarité nationale	49
La réforme de l'octroi de mer	50
La revitalisation d'une fiscalité propre	51
B) Les DOM-TOM, la métropole et l'Europe	51
1. Les personnels en service outre-mer	51
2. Les relations financières entre les DOM-TOM et la CEE	52
a) Les D.O.M.	52
b) Les T.O.M.	53

ANNEXES

1. Tableaux récapitulatifs du budget 1990	57
2. Effort total budgétaire et financier en faveur des D.O.M.	58
3. Effort total budgétaire et financier en faveur des T.O.M.	59
4. Répartition géographique des crédits	60

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) Le budget 1990 marque le maintien à un niveau élevé de l'effort important consenti pour l'outre-mer depuis 1986.

2) La Commission s'interroge sur la portée et la signification de l'autorisation parlementaire, et plus précisément du vote du budget des DOM-TOM, compte tenu de l'importance croissante des chapitres non répartis et du décalage fréquent entre crédits votés et dépenses réalisées, par la voie d'abondements en cours d'année qui ne sont pas toujours justifiés. Elle déplore également le retard avec lequel sont publiés les documents annexés à la loi de finances (dits "jaunes").

3) La Commission reste très attentive à maintenir un équilibre budgétaire entre les différents départements et territoires. Elle est particulièrement vigilante à ce que le renforcement des moyens affectés à tel territoire ou département jugé prioritaire ne s'effectue pas au détriment des autres.

4) La Commission relève les difficultés de recouvrement de certaines taxes.

5) La Commission s'inquiète de l'état préoccupant des finances locales de certaines collectivités.

6) La Commission souhaite que des études préparatoires soient menées en vue d'une part d'une réforme progressive de l'octroi de mer, et d'autre part de la mise en place progressive d'une fiscalité locale (notamment de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères) qui permettrait de mieux responsabiliser les habitants.

7) La Commission demande que le Gouvernement fasse un réel effort d'information en direction des DOM-TOM afin de les préparer aux échéances communautaires.

8) La Commission a évoqué la situation de l'Antartique et les dangers potentiels d'une exploitation excessive du continent.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 24 octobre 1989 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Jean-François Pintat, vice-président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, à l'examen du budget des DOM-TOM pour 1990.

M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, a présenté, à l'aide de projections visuelles, les données chiffrées du budget et formulé certaines observations (voir rapport).

A l'issue de cet exposé, le rapporteur spécial a donné des éléments de réponse aux questions qui lui avaient été posées par M. Jean-François Pintat.

Concernant la Guadeloupe, il a indiqué que le budget avait été préparé avant le passage du cyclone et que les crédits correspondants figureraient vraisemblablement dans le collectif.

Pour la construction d'une piste d'atterrissage en Terre Adélie, il a précisé que la construction était en cours et que l'opération, échelonnée entre 1987 et 1991, coûtait environ 100 millions de francs répartis entre trois ministères.

S'agissant des problèmes de pêche à Saint-Pierre et Miquelon, il a indiqué que le contentieux avec le Canada et avec certains armateurs de métropole s'était relativement apaisé.

Concernant le transport aérien avec les DOM, il a précisé que le trafic avait connu un développement spectaculaire (+ 22 % aux Antilles, + 17 % à la Réunion en 1988), notamment grâce aux compagnies de vols à la demande et à la baisse des tarifs.

Pour ce qui est de l'intégration des DOM à la CEE, il a confirmé les inquiétudes des populations d'outre-mer et a rappelé le contenu de sa démarche auprès du ministre des DOM-TOM.

La commission a décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget des DOM-TOM pour 1990.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION GENERALE

• Le projet de budget des DOM-TOM pour 1990 atteint 2.058 millions de francs, soit une augmentation de 3,3 % par rapport à 1989. Encore faut-il rappeler qu'il ne représente qu'une faible partie de l'effort budgétaire et financier total de l'Etat en direction des DOM et des TOM (7,5 % au total).

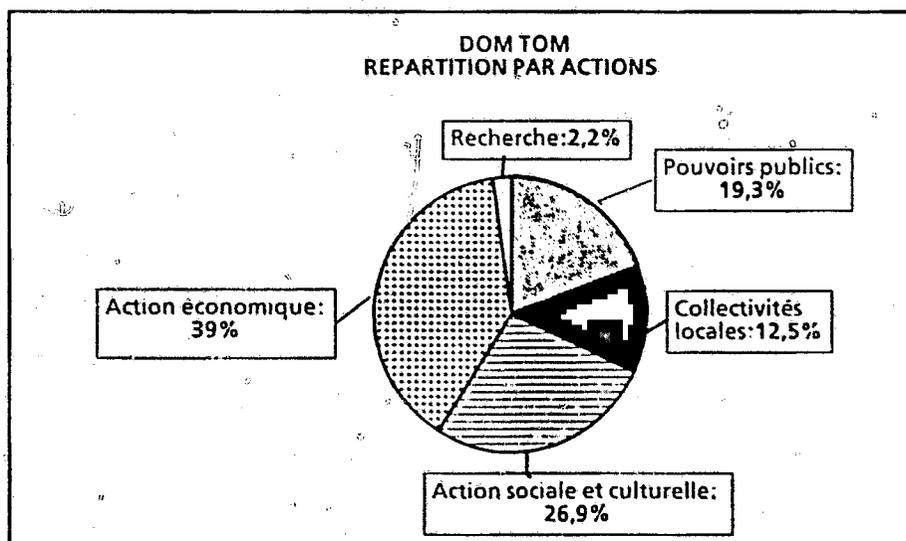
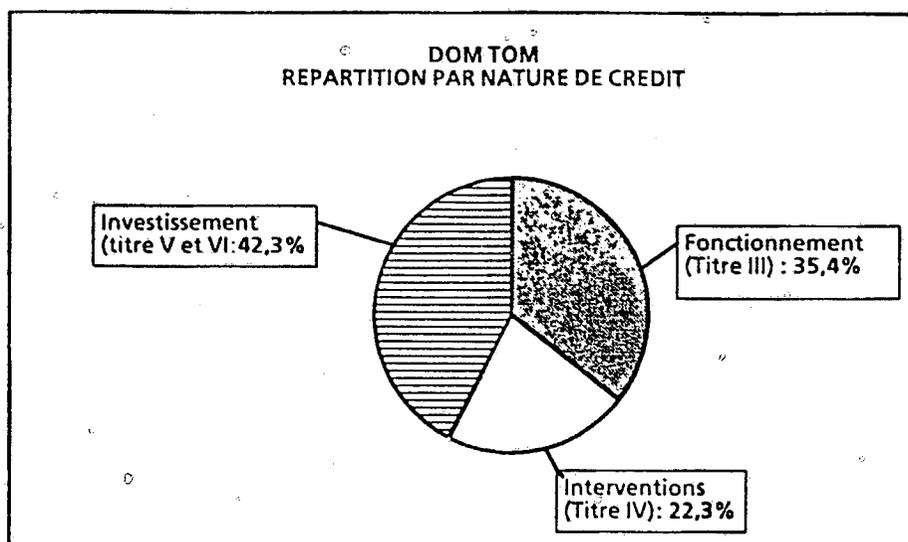
Le budget a été abondé de 4 millions de francs en seconde délibération à l'Assemblée nationale, ce qui porte le total à 2.062 millions de francs. Les chiffres indiqués dans le présent rapport ne prennent pas en compte cette majoration de crédits destinée à la couverture télévisée de Wallis et Futuna (FIDES, ch. 68-90).

Cette évolution positive est répartie de façon équilibrée entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital qui avaient été fortement majorées en 1989.

A titre indicatif, la répartition des crédits par grandes masses s'établit comme suit (la répartition fine des crédits est donnée en annexe du rapport) :

Répartition des crédits

Par type de crédits	Par action	Géographique
Fonctionnement T.III : 35,4 % Interventions T.IV : 22,3 % Investissements T.V et VI : 42,3 %	Pouvoirs publics : 19,3 % Collectivités locales DOM-TOM : 12,6 % Action sociale et culturelle DOM-TOM : 26,9 % Action économique DOM-TOM : 39 % Recherche : 2,2 %	DOM : 55,4 % TOM : 41,0 % Non répartie : 3,6 %



. L'exécution provisoire du budget 1989 appelle certaines observations :

- les modifications de crédits en cours d'année, bien que moins fréquentes qu'en 1986 et 1987, restent fréquentes. Elles devraient cependant s'équilibrer avec, d'une part une annulation de crédit de 50 MF en Nouvelle-Calédonie (30 mars 1989) et, d'autre part, un abondement significatif de crédits en trois directions : aides aux réfugiés du Surinam, indemnisation des effets du cyclone Furinga à la Réunion. L'indemnisation des effets du cyclone Hugo à la Guadeloupe sera financé sur le fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités.
- la consommation de crédits n'est pas satisfaisante. C'est notamment le cas pour les crédits d'équipement qui transitent par le FIDOM : 27 % seulement des crédits étaient consommés en juin 1989.

B. MESURES NOUVELLES

1. Dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires représentent 1.187 millions de francs, soit près de 58 % du total du budget. Elles enregistrent une augmentation de 4,9 % par rapport à 1989. Le montant des mesures nouvelles est de 56 millions de francs. L'évolution divergente des dépenses de fonctionnement (+ 11,2 %) et des subventions (- 3,7 %) est quelque peu faussée par le mouvement de crédits résultant de la transformation de l'agence de développement rural (financée sur le titre IV), en établissement public (financée sur titre III).

a) Moyens des services (titre III)

Avec 728 millions de francs, ils représentent 35 % du total. Ils augmentent de 11,1 %, soit 73 millions de francs, et 9,3 % à structures constantes. Cette augmentation est répartie en cinq volets principaux :

- une série de mesures liées à la modernisation du ministère et la revalorisation des rémunérations (attribution de deux points d'indice...). La modernisation entre dans le cadre d'une opération dite "projet de service" qui entraîne le renforcement des dotations de formation, d'informatique, de sécurité et conditions de travail, etc... ;

- les transferts de personnels (prise en charge par l'Etat de la rémunération des fonctionnaires des collectivités locales en application de la loi du 11 octobre 1985).

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. Ce "droit d'option" est appliqué de façon progressive et s'échelonne jusqu'en 1991.

En 1987, 1988 et 1989, 253, 140 puis 71 agents ont effectué le choix de la fonction publique d'Etat.

En 1990, la prise en charge par l'Etat porte sur 111 emplois (soit 16,6 millions de francs au total). Ce mouvement est d'une part atténué par un transfert parallèle, mais inverse, de l'Etat vers les collectivités locales qui porte sur 11 emplois (- 2,1 millions de francs), d'autre part accentué par la prise en charge par l'Etat des personnels des greffes des tribunaux administratifs (application de l'article 87 de la loi n° 83-08 du 7 janvier 1983).

Au total, les divers mouvements croisés de transferts majorent les crédits du budget de 14 millions de francs.

- le renforcement des crédits d'action sociale, par l'intermédiaire, d'une part, de la création de deux sections supplémentaires du service militaire adapté (S.M.A.) à Mayotte. Cette création complète la compagnie et confirme à nouveau le rôle important que joue le SMA en matière de formation professionnelle et de promotion sociale. Cette mesure représente un coût de 11 millions de francs (mesure 04.13.01).

D'autre part, une mesure nouvelle de 2 millions de francs est prévue au profit de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT). Elle doit lui permettre de déconcentrer ses services en région Ile-de-France, afin d'être plus proche de ses usagers.

- enfin, le renforcement de l'encadrement tant par des transformations d'emplois que par la création de postes. Trois emplois sont créés, un secrétaire général des terres australes et antarctiques françaises, un sous-préfet secrétaire général pour les affaires

économiques en Guyane, un sous-préfet secrétaire général à Wallis et Futuna. Le coût total de cette mesure est de 1,1 million de francs (mesure 02.13.06).

- enfin, en Nouvelle-Calédonie, l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (ANDRAF), transférée sur le titre III, voit sa dotation majorée de 2 millions de francs (soit 14,2 millions de francs au total).

Cet établissement public d'Etat fonctionne sur le mode des SAFER de métropole. Il a pour objet de mener des opérations d'acquisition et de redistribution de terrains, au profit de personnes privées ou de groupements de mélanésiens constitués selon les règles de droit coutumier local.

b) Interventions publiques (titre IV)

Avec 459 millions de francs, elles représentent 22 % du total du budget. Elles diminuent de 3,7 % (17 millions de francs). Outre l'effet lié aux structures (- 12 millions de francs), cette réduction est le solde de trois mouvements distincts :

- une diminution de la subvention compensatoire pour la "fiscalité du nickel" en Nouvelle-Calédonie (- 25 millions de francs) ;
- une légère diminution des subventions aux compagnies de transport (- 2 millions de francs). Cette réduction s'applique à Air Calédonie et à la desserte maritime de Saint-Pierre et Miquelon ;
- une forte majoration des crédits d'action sociale en Nouvelle-Calédonie (+ 19 millions de francs). Ces crédits sont destinés à la formation de jeunes stagiaires pour le développement qui fonctionnent selon le mode des "travaux d'utilité collective".

2. Dépenses en capital

Après plusieurs années de vive croissance, les dépenses en capital, qui représentent 42 % du total du budget, progressent à un rythme plus modéré tant en crédits de paiement (+ 1,1 %) qu'en

autorisations de programme (+ 4,3 % en 1990 contre + 21,1 % en 1989).

L'accroissement de la subvention au FIDOM général (10,31 % en autorisations de programme, 20,08 % en crédits de paiement) et de la dotation du chapitre 68-93 réservé à la Nouvelle-Calédonie (5,21 % en autorisations de programme, 13,51 % en crédits de paiement) traduit la détermination du Gouvernement de répondre aux besoins qui se manifestent outre-mer.

Ces dotations seront détaillées dans la suite du rapport. Elles concernent le financement des engagements de la loi de programme des DOM, le financement des contrats de plan, ainsi que celui des engagements pris par le Gouvernement en faveur de la Nouvelle-Calédonie. Les dotations sont réparties comme suit :

**Tableau récapitulatif des dépenses en capital
(Autorisations de programme)**

	Montant (MF)		Part dans le total (%)	Variation 1990/1989
	1989	1990		
Investissements directs de l'Etat	67,8	56,6	4,7 %	- 16,5 %
Travaux divers d'intérêt local	12	12	1 %	---
FIDOM (DOM)	576	622,5	51,3 %	+ 8 %
FIDES (TOM)	167,3	163,5	13,4 %	- 2,3 %
Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie	280	294,6	24,2 %	+ 5 %
Recherche	19	19	1,6 %	---
SMA	43,4	46	3,8 %	+ 6 %
TOTAL	1.165,5	1.214,2	100 %	+ 4,2 %

DEUXIEME PARTIE

OBSERVATIONS

I - OBSERVATIONS GENERALES SUR LE BUDGET DOM-TOM 1990

A. UNE PORTEE POLITIQUE INCONTESTEE

Le ministère des DOM-TOM demeure au rang des priorités gouvernementales avec une enveloppe budgétaire qui dépasse 2 milliards de francs. Cette priorité n'est pas nouvelle : sur le plan budgétaire, 1987 a été le véritable tournant de la politique de l'outre-mer (augmentation des crédits de 25 %).

Le budget 1990, malgré une augmentation modeste, ne revient pas sur cet acquis. Il convient de faire cependant deux remarques : l'une concerne l'évolution générale du budget, l'autre sa répartition.

1. Evolution à long terme du budget des DOM-TOM

En cinq ans, le budget des DOM-TOM a augmenté de 50 %, soit + 34 % en francs constants. A long terme, le budget 1990 confirme toutefois l'évolution heurtée du budget des DOM-TOM : la succession de croissances rapides (+ 12 %, + 20 %) et de périodes "creuses" (+ 1 %, - 3 %) est fréquente.

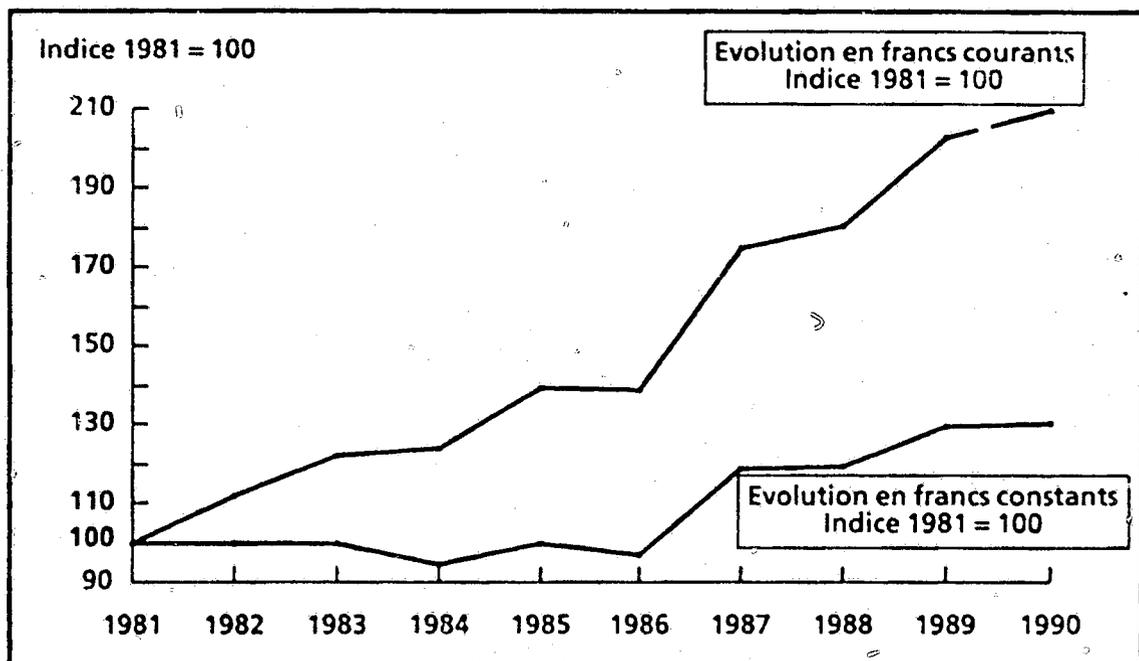
Evolution du budget des DOM-TOM depuis 10 ans (LFI)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Budget (francs courants)	983	1.099	1.203	1.220	1.369	1.365	1.717	1.773	1.993	2.058
n/n-1 (en %)	--	+ 11,8	+ 9,4	+ 1,4	+ 12,3	- 3	+ 25,8	+ 3,2	+ 12,4	+ 3,3
(1981 = 100)	100	111,8	122	124	139,2	138,8	174,7	180,4	202,7	209,4
Budget (francs constants 1989)	1.537	1.538	1.535	1.449	1.537	1.493	1.822	1.831	1.993	2.008
n/n-1 (en %)				- 5,6	+ 6	- 2,9	+ 22	+ 0,5	+ 9,4	+ 0,7
(1981 = 100)	100	100	99,8	94,3	100	97	118,5	119,1	129,7	130

Les graphiques ci-après illustrent parfaitement les différentes années de rupture ainsi que la succession de phases bien distinctes. Cette succession est naturellement liée à la conjoncture politique. Cela est naturel et légitime. On ne sait trop si cette succession de rythmes différents évoque une politique de "coup par coup" sans fil conducteur réel ou, au contraire, une politique d'adaptation aux besoins réels des départements et territoires légitime. Encore convient-il de rappeler que l'action publique exige une certaine continuité.

EVOLUTION DU BUDGET DES DOM-TOM

INDICE 1981 = 100



• Cet effort a bénéficié surtout aux dépenses en capital qui, en cinq ans, ont presque doublé en francs courants et augmenté de 76 % en francs constants.

Dépenses en capital
(LFI Millions de francs courants)

	1986	1987	1988	1989	1990
Autorisations de programme	613	916	962	1.165	1.214
Variation n/n - 1	+ 9,5 %	+ 49,5 %	+ 5 %	+ 21,1 %	+ 4,2 %
Evolution (1986 = 100)	100	149	157	190	198

La part des dépenses en capital oscille autour de 42 % du total du budget.

Structure générale du budget des DOM-TOM
(sur la base des crédits de paiement en LFI)

	1986	1987	1988	1989	1990
Fonctionnement	38 %	31,5 %	34,9 %	32,8 %	35,4 %
Interventions	22 %	22,8 %	27,2 %	24 %	22,3 %
Equipement	40 %	45,7 %	37,9 %	43,2 %	42,3 %

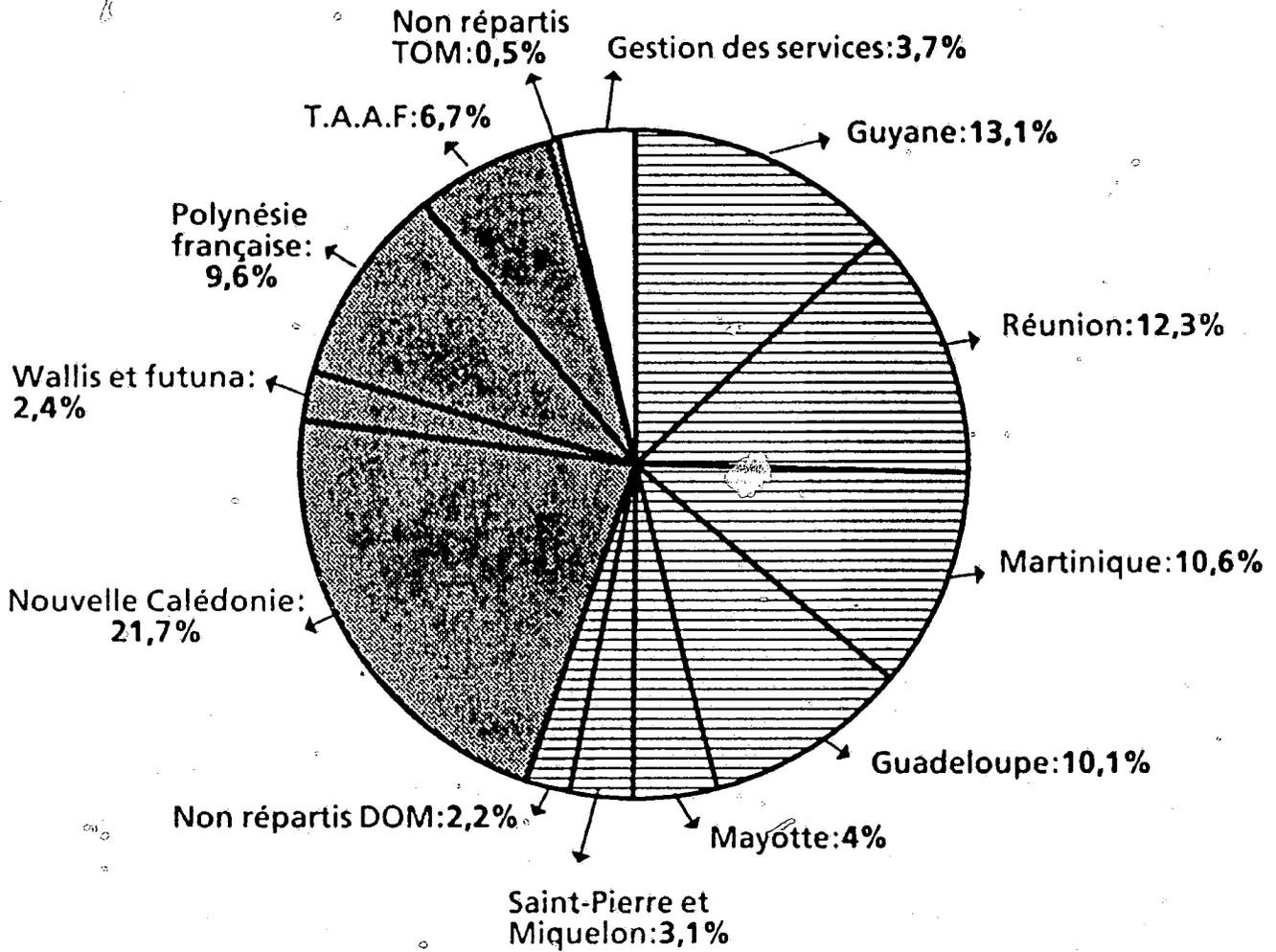
2. Observations générales sur la répartition géographique des crédits

Ainsi qu'il a été rappelé, la succession des différentes phases budgétaires correspond à des conjonctures politiques différentes. La Nouvelle-Calédonie a pu bénéficier d'une augmentation des crédits significative, pour répondre à des besoins urgents. Cette répartition différenciée entre territoires et départements doit faire l'objet de beaucoup d'attention de la part des pouvoirs publics.

Depuis 1985, les documents budgétaires habituels ("bleus") ne renseignent plus sur la répartition géographique des crédits. Le budget 1990 limite encore l'information du Parlement, en supprimant la répartition des crédits par grandes masses (action économique, action sociale) pour l'ensemble des DOM et pour l'ensemble des TOM. Cette répartition précieuse doit donc être reconstituée à partir de documents annexés à la loi de finances, dits "jaunes".

Pour l'année 1990, la répartition s'établissait comme suit : encore faut-il noter que cette répartition, établie à partir des documents budgétaires dits "jaunes" n'a pas de véritable portée juridique et n'est qu'un outil pour aider à la compréhension. Force est de reconnaître que les informations peuvent être même quelque peu erronées. (Voir supra la portée juridique du budget des D.O.M.-T.O.M. c) les modifications en cours d'année)

BUDGET DES DOM-TOM 1990 Répartition géographique



Cette répartition est relativement stable à moyen terme ; mais peut connaître quelques "à coups". Ces brusques inflexions légitimes pour répondre à des impératifs politiques et économiques doivent être suivies avec beaucoup d'attention ainsi que l'indiquait votre commission l'année dernière.

"L'Etat ne peut, en aucun cas, donner l'impression d'une injustice en délaissant une action ou un territoire, ou d'une faiblesse en majorant les crédits sous la pression.

Il convient d'être particulièrement vigilant sur ce point et d'éviter que le renforcement des moyens affectés à tel territoire ou département jugé prioritaire ne se réalise au détriment des autres."

B. UNE PORTEE JURIDIQUE DE PLUS EN PLUS FAIBLE

Le budget des DOM-TOM présente un caractère largement factive. Cet inconvénient s'aggrave d'année en année, limitant singulièrement la portée de l'autorisation parlementaire. Plusieurs arguments peuvent être avancés.()

1. L'importance relative du budget des DOM-TOM est particulièrement modeste

Cette part se mesure tant au regard de l'ensemble du budget de l'Etat, que par rapport aux dépenses totales consacrées à l'outre-mer.

a) Le budget des DOM-TOM reste inférieur à 0,2 % du budget de l'Etat (0,17 % exactement) malgré une légère remontée ces dernières années.

**Part du budget des DOM-TOM
dans le budget de l'Etat**

1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
0,16 %	0,14 %	0,14 %	0,13 %	0,14 %	0,13 %	0,16 %	0,16 %	0,17 %	0,17 %

b) Le budget des DOM-TOM ne représente que moins de 8 % de l'ensemble des dépenses publiques affectées outre-mer ! Le budget DOM-TOM représente 4,5 % des dépenses civiles des DOM, 19,9 % des dépenses civiles des TOM, 7,4 % de l'ensemble des dépenses civiles DOM-TOM.

**Part du budget DOM-TOM dans les dépenses
civiles totales affectées outre-mer (1)**

	1986 Exécution	1987 Exécution	1988 Exécution	1989 LFI	1990 LFI (1)
Budget DOM	592	1.024	797	856	879
Dépenses totales DOM	12.300	14.793	18.348	19.036	19.265
% du budget	4,8 %	6,9 %	4,3 %	4,5 %	4,5 %
Budget TOM	535	765	740	859	891
Dépenses civiles TOM	3.449	4.041	4.011	4.834	4.475
% du budget	15,5 %	18,9 %	18,3 %	19,6 %	19,9 %
Budget DOM-TOM	1.127	1.789	1.537	1.715	1.770
Dépenses totales DOM et TOM	15.749	18.834	22.359	23.4200	23.739
% du budget	7,1 %	9,5 %	6,8 %	7,3 %	7,4 %

(1) Source "jaunes". Document annexe au P.L.F. Effort total en faveur des D.O.M. et des T.O.M. Voir document en annexe du présent rapport

Les tableaux qui suivent ont été établis à partir des
"jaunes" 1989.

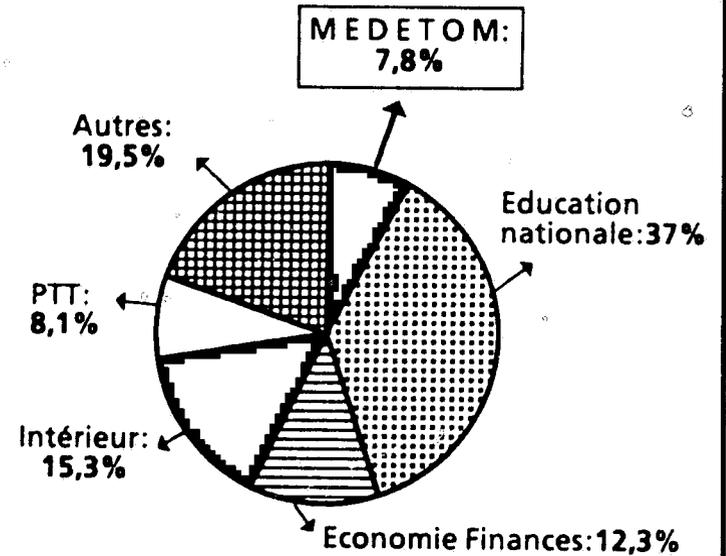
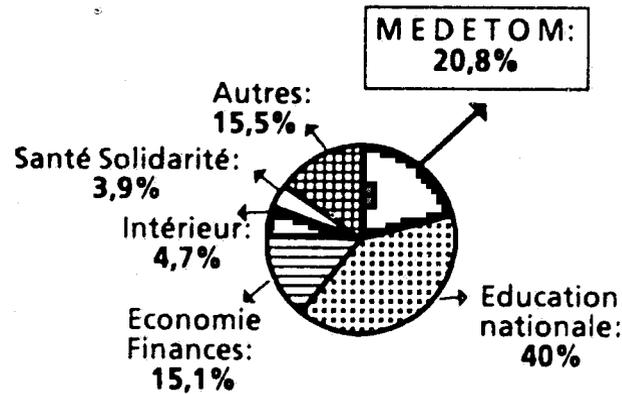
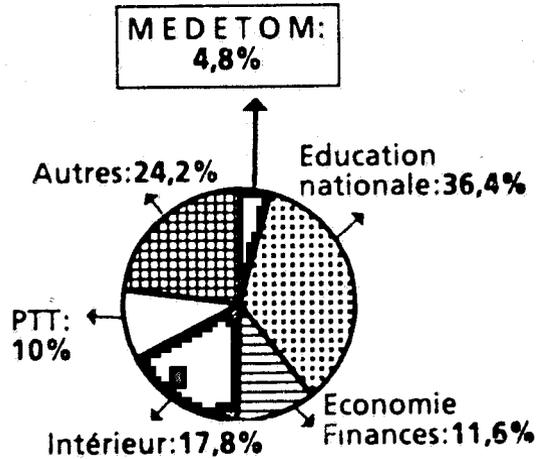
DOM - TOM 1989

PART DU BUDGET DES DOM - TOM DANS LES DEPENSES CIVILES AFFECTEES A L'OUTRE-MER

DOM

TOM

DOM et TOM



Dépenses totales DOM : 17.569 MF
Budget DOM-TOM : 843 MF (4,8 %)

Dépenses totales TOM : 4.121 MF
Budget DOM-TOM : 859 MF (20,8 %)

Dépenses totales DOM-TOM : 21.690 MF
Budget DOM-TOM : 1.702 MF (7,8 %)

2. La structure même du budget est contestable

a) La "lecture" même du budget devient *de plus en plus difficile*. Par souci de simplification, la présentation budgétaire choisie en 1990 aide peu à la compréhension : la répartition des crédits par département et territoire a été abandonnée il y a quelques années, mais du moins était conservée la répartition par grandes catégories de dépenses pour l'ensemble des DOM d'une part et pour l'ensemble des TOM, d'autre part. Cette répartition est abandonnée dans le projet de loi de budget pour 1990, qui ne contient plus que cinq grandes actions : administration centrale, services extérieurs dans les DOM et les TOM, action sociale et culturelle dans les DOM et les TOM, action économique dans les DOM et les TOM, recherche dans les TOM.

Votre commission regrette vivement cette évolution, confirmée par les difficultés qu'elle a éprouvées à obtenir une répartition fine par département et territoire, malgré les questionnaires répétés.

b) *L'importance croissante des chapitres non répartis*

L'action de l'Etat en faveur de l'équipement outre-mer transite principalement par trois fonds : le FIDOM (fonds d'investissement des départements d'outre-mer), le FIDES (fonds d'investissement pour le développement économique et social), et un troisième qui s'apparente à un fonds, intitulé "actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie". Il s'agit d'un chapitre réservoir comportant des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses dont la répartition par chapitre ne peut être déterminée au moment où ils sont votés.

Ces fonds et ce chapitre, non répartis au moment du vote du budget, représentent plus d'un tiers du budget, près de 90 % des seules dépenses en capital.

Cette procédure est d'autant moins justifiée que les dits fonds connaissent un taux d'utilisation des crédits particulièrement faibles, ce qui revient à une surestimation structurelle des dotations d'investissement.

Principales dépenses d'équipement
(crédits de paiement-millions de francs)

	1987	1988	1989	1990
Dotations				
. FIDOM	393	315	369	367
. FIDES	143	167	154	148
. Actions diverses Nlle-Calédonie	149	120	205	232,7
Total	685	682	728	747
Total budget	1.717	1.773	1.993	2.058
Part fonds non répartis/ budget total	39,9 %	33,9 %	36,5 %	36,3 %

• Ces fonds - FIDOM, FIDES - sont répartis en cours d'année par un comité directeur auquel les parlementaires participent. De très nombreuses opérations ponctuelles d'équipement sont examinées lors de ces réunions (exemples : mise en flotte de navires, construction d'un marché municipal, citernes individuelles, reboisement, lutte contre l'insecte nono...).

Sans nier certains efforts pour améliorer le fonctionnement des fonds, notamment l'avancement des dates de réunions afin de mettre en place plus rapidement les crédits, ou la délégation d'une partie du financement aux représentants de l'Etat dans les territoires, force est de reconnaître que les conditions d'examen de ces opérations ne sont pas pleinement satisfaisantes et évoquent parfois la précipitation. Sauf imprévu ou cas exceptionnel, le comité directeur enregistre les décisions préparées par l'administration.

Une amélioration du fonctionnement doit être recherchée ; les responsabilités sont certainement partagées.

Une réflexion sur la composition même du comité directeur de ces fonds pourrait être menée.

La composition du FIDOM est prévue par l'ordonnance n° 58-870 du 24 septembre 1958 et reprise par le décret n° 79-507 du 28 juin 1979. Trois sénateurs sont désignés par le Président du Sénat, dont un sur proposition de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et deux sur propositions de la Commission des affaires économiques et du Plan.

La composition du FIDES prévoit également deux membres titulaires et deux membres suppléants désignés par le Sénat.

Il pourrait être envisagé de modifier cette composition, en augmentant par exemple la représentation du Sénat ou en désignant des suppléants, condition nécessaire - mais pas suffisante car les désignations restent libres au sein des commissions - pour associer les sénateurs d'outre-mer.

c) Les modifications en cours d'année

• Circonstance aggravante limitant encore la portée de l'autorisation parlementaire, il est arrivé fréquemment au cours de ces dernières années que les dépenses effectivement engagées soient très sensiblement différentes du budget prévisionnel, en raison de modifications intervenues en cours d'année.

Cet écart entre loi de finances initiale et dépenses effectives a pu être considérable en 1986 et 1987 pour des raisons que chacun peut comprendre. Des événements exceptionnels, une orientation politique nouvelle justifiaient cet écart.

En 1988, l'écart entre dépenses prévisionnelles et dépenses constatées a été réduit : le budget effectif sera chiffré en loi de règlement mais devrait s'établir autour de 1 986 millions de francs au lieu de 1 773 votés en loi de finances initiale. L'écart est de l'ordre de 12 %. Certaines majorations continuent d'intervenir de façon contestable, témoignant de la faible portée de l'autorisation parlementaire.

• Ainsi, en 1988, la plupart des augmentations apparaissent liées à l'urgence ou pour faire face à des dépenses imprévues (cyclone*). Quelques unes sont cependant moins justifiées.

Exemples :

Frais de justice (chapitre 37-91) : LFI 0,072 MF, LFR + 128 MF. Cette augmentation provient des dommages en Nouvelle-Calédonie ainsi que des désordres qui se sont produits à Papeete en octobre 1987.

Recours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques (chapitre 46-93) : LFI 0,068 MF, LFR + 17,5 MF. Ces crédits ont servi à couvrir les frais d'hébergement des réfugiés du Surinam en Guyane.

Action sociale et culturelle (chapitre 46-94) : LFI 163 MF, LRF + 26 MF. Ces crédits ont servi à financer rapidement le programme "Jeunes stagiaires pour le développement en Nouvelle-calédonie".

* Voir détails des mesures prises à la suite du cyclone Hugo en Guadeloupe, en annexe.

Equipelement administratif (chapitre 57-91) : LFI 13,9 MF, LFR + 3,5 MF. Ces crédits ont servi au remplacement de l'avion du Haut Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie. Ces crédits ont d'ailleurs dû être complétés à hauteur de 2,1 MF par des crédits de la gestion de 1989 compte tenu du prix de l'appareil.

Subvention d'équielement aux collectivités pour les dégâts causés par les calamités publiques (chapitre 67-54) : LFI mémoire, LFR + 40 MF. Ces crédits ont servi à subventionner les reconstructions nécessaires après le passage du cyclone Clotilda à la Réunion.

Subvention au FIDES (chapitre 68-01) : LFI 242 MF, LFR + 38 MF. Ces crédits concernent la restructuration de l'agriculture guyanaise "Plan vert".

Ainsi, sans contester le fond de cette mesure, cette dernière majoration des crédits pour "restructuration" n'a vraisemblablement pas sa place en cours d'année.

. Ainsi qu'il a été dit, la répartition géographique et prévisionnelle des crédits est, quant à elle, assez fantaisiste : écart entre dépenses effectuées et dépenses prévues par département.

(millions de francs - année 1988)

D.O.M.	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Mayotte	St Pierre
dépenses prévisionnelles (1)	239,8	229,9	195,6	186	52,5	60,2
dépenses constatées (2)	279,8	245,6	219,2	208,1	35,1	58,3
Ecart (1)/(2)	+ 16,7%	+ 6,8%	+ 12,4%	+ 11,8%	- 33%	- 3%

T.O.M.	Nouvelle-Calédonie	Wallis et Futuna	Polynésie	T.A.A.F.
dépenses prévisionnelles (1)	323	38,5	150	158
dépenses constatées (2)	376	48,2	293,4	135
Ecart (1)/(2)	+ 16,5 %	+ 25 %	+ 96 %	- 14 %

II - OBSERVATIONS SUR LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES CREDITS

A. LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

55 % des crédits du budget des DOM-TOM sont affectés aux départements et aux collectivités territoriales d'outre-mer. La part des seuls DOM est de l'ordre de 48 % (voir annexe 4).

1. L'action économique

a) Le respect des engagements antérieurs

Les dépenses affectées aux départements d'outre-mer et aux collectivités territoriales représentent 55 % du total du budget des DOM-TOM (voir annexe 3). Les premiers s'insèrent dans un réseau d'engagements juridiques, notamment la loi de programme du 31 décembre 1986 et les contrats de plan. Les financements correspondants ont été dégagés en 1990, soit 460 millions de francs (en autorisations de programme) au FIDOM (et 317 millions de francs en crédits de paiement).

Cette dotation permettra :

- La poursuite dans les meilleures conditions de l'application de la loi de programme dans les DOM et dans les deux collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon. Dans ce cadre, sont prévus notamment la poursuite du financement de l'opération intégrée de développement à la Réunion, des infrastructures portuaires en Guadeloupe et l'abondement des dotations régionales d'équipement scolaire et départementales, d'équipement des collèges.

- Le développement des contrats de plan dont les financements s'ajoutent à la loi de programme, pour lesquels la participation du FIDOM dépassera les 100 millions de francs. Ils traduisent les priorités exprimées par le Gouvernement en faveur du

développement économique pour l'emploi, la formation et l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers en difficulté. Une novation importante les distingue des contrats de plan de métropole, s'agissant de la prise en charge complémentaire par l'Etat, du financement des constructions scolaires. A ce titre, 50 millions de francs en autorisations de programme et 15 millions de francs en crédits de paiement figurent parmi les crédits du FIDOM.

Signalons aussi deux autres projets majeurs :

- La mise en oeuvre d'un plan d'intégration de l'activité spatiale, dans l'économie guyanaise (programme PHEDRE) ainsi que le financement à hauteur de 4,5 millions de francs du remboursement des prêts accordés par le Fonds de rétablissement du conseil de l'Europe au profit de l'installation des Hmongs en Guyane. La création d'un poste de secrétaire général pour les affaires économiques témoigne de l'effort consenti en faveur du développement économique de ce département.

- Le projet de maîtrise foncière de la zone du littoral pour l'ensemble des DOM. Dans les DOM, la zone littorale relève du domaine public de la loi, en vertu des dispositions de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986. La loi a toutefois prévu des modalités de déclassement et de cession. Des conditions préférentielles peuvent être accordées, en vertu d'une convention de gestion conclue avec l'Etat. Ces projets sont actuellement en cours.

La répartition des crédits entre les différents D.O.M. peut être donnée à titre indicatif.

	1988			1989			1990		
	dép. civiles	dép. militaires	total	dép. civiles	dép. militaires	total	dép. civiles	dép. militaires	total
Guyane	180,8	99,1	279,9	158,5	104,7	263,2	162,6	106,9	269,5
Réunion	284,3	61,3	345,6	194,4	53,5	247,9	194,5	58,1	252,6
Martinique	149,6	69,6	219,2	142,1	70,8	212,9	144,5	73,1	217,6
Guadeloupe	145,7	62,4	208,1	138,9	64,5	203,4	142,4	65,5	207,9

Nota : les crédits affectés à la Guadeloupe à la suite du cyclône Hugo, en octobre 1989, sont détaillés en annexe.

b) Les aides directes à l'investissement et à l'emploi

L'activité économique est encouragée par des aides directes (subventions, primes, prêts) et des aides indirectes (fiscalité incitative). Ce second volet sera examiné dans la suite du rapport. La présente partie est consacrée aux aides directes, notamment les primes dites primes d'emploi et primes d'équipement.

• Le régime des aides publiques

- Les aides de l'Etat

S'agissant des aides accordées par l'Etat (FIDOM) au titre des primes d'équipement et d'emploi, un nouveau régime a été mis en place pour ces primes par un décret du 28 mars 1988.

Désormais, les investissements ne peuvent être primés qu'en titre de la prime d'équipement que s'ils sont supérieurs à 1.000.000 francs et inférieurs à 30.000.000 francs, acquisitions de terrains non comprises (auparavant, il n'y avait ni seuil minimal ni plafond) et le taux maximal de cette prime est désormais ramené à 30 % de l'investissement. Les décisions d'octroi relèvent désormais du préfet pour les investissements allant jusqu'à 15.000.000 francs (contre 4.000.000 francs jusqu'en mars 1988) et de l'administration centrale au-delà. Les procédures d'instruction et de paiement sont fortement allégées.

Pour obtenir une prime d'emploi, une entreprise doit créer au moins cinq emplois nouveaux dès le premier exercice suivant la décision d'attribution de la prime. Jusqu'à cinquante emplois, cette décision relève du préfet ; au-delà, le dossier doit remonter au niveau de l'administration centrale. Le décret introduit une autre innovation : désormais, il ne peut plus y avoir cumul de la prime d'équipement et de la prime d'emploi, ni de cette dernière avec la prime régionale à l'emploi.

Des aides spécifiques peuvent également être accordées par certains ministères, comme l'Agriculture (secteurs de l'agro-alimentaire et de la forêt), l'Industrie et la Mer.

- Les aides des collectivités locales

Depuis l'intervention des lois de décentralisation de 1982-1984, les collectivités locales ont fortement étendu leur dispositif d'aide aux entreprises.

Ainsi, les régions d'outre-mer accordent-elles des primes régionales à la création d'entreprises et des primes régionales à l'emploi. En Guyane, elles ont porté sur 38 projets en 1988 et ont donné lieu à des décisions d'octroi pour un montant de 3,8 millions de francs. A la Martinique, ces primes se sont élevées à 6,3 millions de francs.

D'autres aides spécifiques au secteur artisanal et industriel ont été également octroyées dans ces deux régions, pour un montant de 12,4 millions de francs en Guyane et pour 6,3 millions de francs à la Martinique.

Les départements peuvent aussi allouer des aides (garanties) et subventions aux entreprises.

. Bilan des aides de l'Etat

Le bilan est nuancé. Ainsi, concernant la prime d'équipement :

. la part de l'aide de l'Etat dans l'investissement privé a baissé sensiblement. Elle oscillait autour de 20 % entre 1981 et 1984 et a été ramenée à 14 % entre 1985 et 1988, mais le montant global des investissements privés s'est accru dans des proportions importantes, ce qui souligne l'effet de levier de l'aide ;

. le nombre d'emplois créés a plutôt diminué, et le coût d'un emploi aidé a tendance à augmenter.

**Indicateurs relatifs aux primes versées
par l'Etat**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1) Primes d'équipement (MF)	21	25	32,8	28,3	36,2	43,6
Investissements privés (MF)	131,3	130	259	175	197	322
Part de l'Aide de l'Etat (1)	16	19	13	16	13	13,5
Emplois créés	393	434	532	376	524	379
Prime par emploi créé (F)	53.890	58.145	61.600	75.162	69.187	115.068
2) Primes d'emploi (MF)	22,3	9,7	29	12,8	13,3	6,1
Emplois créés	564	268	684	227	229	146
Coût d'un emploi aidé (F)	39.526	36.171	42.412	56.502	58.148	41.958

(1) Nombre de centimes pour un franc d'investissement

Taux de chômage - D.O.M. Métropole

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Ensemble des DOM et Saint-Pierre et Miquelon	16,3	18,7	22	24,7	24,2	26	27,4
Métropole	8	9,1	9,5	9,6	11,1	10,5	9,9

La poursuite de la progression du taux de chômage est l'illustration de cette relative inefficacité.

2. L'action en faveur du tourisme

Le tourisme est un espoir et une aide au développement pour de nombreux départements d'outre-mer. Trois constats peuvent être dressés :

a) Les résultats 1988 sont satisfaisants

Le nombre de nuitées a augmenté de 16 % par rapport à 1987.

Fréquentation touristique dans les DOM

	Martinique		Guadeloupe		Guyane		Réunion	
	1987	1988	1987	1988	1987	1988	1987	1988
CLIENTS	234.000	280.000	340.000	405.000	n.c.	60.000	162.000	185.000
NUITEES	1.150.000	1.400.000	2.160.000	2.600.000	150.000	170.000	336.000	380.000

Sur le plan international, les DOM, et en particulier les Antilles, avaient pourtant à faire face à une conjoncture plutôt défavorable, liée au recul de la fréquentation par les nord-américains depuis 1986, lorsque le dollar est repassé en-dessous de la base des 7 francs, relayée par celle des canadiens, avant la réduction des liaisons aériennes de la part d'Air Canada.

Les bons résultats 1988 sont en vérité dus pour l'essentiel à l'amélioration des liaisons et de la baisse des tarifs aériens entre la métropole et les DOM.

b) Le développement du transport aérien

- La desserte des DOM a été profondément modifiée depuis que l'Etat a décidé, en juillet 1986, de libéraliser progressivement le transport aérien entre la métropole et les départements d'outre-mer en ouvrant aux compagnies françaises de transport à la demande la possibilité de participer à cette desserte de service public.

Les dessertes des Antilles et de la Réunion sont assurées actuellement par trois compagnies, Air France, Minerve et Aéro-maritime (filiale charter d'UTA).

La mise en oeuvre de cette nouvelle politique a eu des effets positifs immédiats et significatifs.

- L'accroissement du trafic global est particulièrement net : + 22 % pour les Antilles en 1988 et + 17 % pour la Réunion.
- L'arrivée de nouveaux concurrents n'a pas entamé la position dominante d'Air France : 78 % du trafic sur les Antilles contre 88 % en 1987 et 72 % pour la Réunion contre 74 % en 1987.
- Les tarifs ont baissé chez toutes les compagnies.

Tarifs les plus bas	1985	1988 Air France	1988 Minerve
La Réunion	5.590	4.600	3.600
Les Antilles	3.800	3.280	2.700

- La desserte locale a également été modifiée. Un GIE "Réseau régional des Caraïbes coordonné" a été créé fin 1987 par Air France, Air Martinique et Air Guadeloupe. Ce réseau est exploité par trois ATR 42. Aujourd'hui limité au trafic interdépartemental et le Venezuela, il pourrait inclure prochainement la Guyane et s'étendre vers l'Amérique du nord.

Outre le volet juridique qui a été central dans le développement du transport aérien outre-mer, l'Etat soutient financièrement certaines compagnies. L'Etat s'est engagé par conventions à apporter une contribution financière destinée à couvrir les déficits des dessertes aériennes de Saint-Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna et Mayotte ainsi que de la desserte maritime de Saint-Pierre et Miquelon. Ces dotations ont évolué comme suit :

**Subventions aux compagnies de transport
(chapitre 44-02 - Millions de francs)**

	1987	1988	1989	1990
Air Saint-Pierre	6	6	6	6
Air Calédonie	2,1	2,1	2,1	1,1
Air Réunion	--	5	5	5
Desserte maritime Saint-Pierre et Miquelon	--	(10)	(10)	(9)
TOTAL	8,1	22,1	23,1	21,1

c) Le difficile relais des actions de promotion

Outre que l'efficacité des actions de promotion (campagne de publicité) est par nature difficile à cerner, leur financement présente aujourd'hui quelques difficultés.

Le financement des actions de promotion est pour l'essentiel du ressort des collectivités et organismes locaux. Après un fort développement en 1987, les dotations versées notamment en faveur du tourisme antillais ont décliné de façon sensible.

Cette évolution est due en partie aux difficultés de recouvrement des contributions dues par les hôteliers des Antilles (5 francs par nuitée) et instituées en 1983 et 1984 à la demande des préfets des deux départements au profit des offices départementaux de tourisme.

**Financement des actions de promotion touristique
hors métropole en faveur des DOM (millions de francs)**

	1987	1989
Etat	4,1	3,5
dont MEDEFOM	(2)	(2)
Organismes locaux		
Antilles	6,8	3,8
Réunion	1,8	2,8

3. L'action sociale

L'action sociale emprunte deux voies distinctes : l'une, proprement budgétaire, l'autre consiste en l'aménagement des différentes formes de protection sociale, en particulier le revenu minimum d'insertion.

a) Les principales dotations budgétaires

L'ensemble de "l'action sociale et culturelle dans les DOM et dans les TOM" (qui n'est hélas plus répartie entre départements et territoires) représente 554 millions de francs, en augmentation de 8,6 %. Les principaux volets de cette action peuvent être détaillés comme suit.

• L'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs outre-mer (ANT)

Cette agence mène de nombreuses actions sociales ; elle accorde des aides au logement, elle verse une prestation aux originaires de l'outre-mer, disposant d'un emploi et d'un logement, qui permet de faire venir leur famille auprès d'eux, elle octroie des "voyages-vacances" qui permettent de retrouver des parents vivant en métropole, elle attribue des bourses de formation.

De nouvelles structures d'accueil ont été créées en 1989 : Créteil, Nanterre, Evry, Sarcelle et Meaux.

Le financement de l'ANT est triple. Il y a d'une part une dotation de l'Etat, irrégulière (il y a une augmentation modeste en 1990). Il y a d'autre part un relais de plus en plus important des départements et des régions qui représente le tiers de la dotation d'Etat. Il y a, enfin, un financement complémentaire européen ; ce financement est irrégulier et dans l'ensemble fortement décroissant. Selon les réponses aux questionnaires budgétaires de 1989, le concours européen devait être en augmentation. En vérité, le déclin s'est poursuivi : en 1987, 29 millions de francs était prévus, 15 millions de francs ont été versés ; en 1988, les chiffres sont respectivement de 21,5 et 19,4 ; en 1985, le budget initial du Fonds social européen est de 13,8 millions de francs, soit le plus bas niveau depuis 5 ans.

Ressources de l'ANT
(Millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Dotation budgétaire (chapitre 46-94, article 20)	72,8	68,8	84,2	97,2	96,6	98,6
Variation n/n - 1	- 9 %	- 5,5 %	+ 22 %	+ 15 %	- 0,6 %	+ 2,1 %
Fonds social européen	23,6	35,5	15	19,4	13,8	n.p.
Départements et régions	2,9	6,6	24,5	19,5	33	n.p.

• Le service militaire adapté (SMA)

Les unités du SMA existent aujourd'hui dans les quatre départements d'outre-mer, ainsi qu'en Polynésie, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte. Elles ont poursuivi leur action de formation et de participation au développement avec, semble-t-il, un plein succès. Les "chantiers écoles" réalisés sont nombreux (réalisation de chemins ruraux, construction de terrains de sport, etc...).

Compte tenu des taux de chômage observés dans les DOM-TOM et de l'inégalité des jeunes devant les obligations du service national, il est projeté de doubler, en cinq ans, les effectifs des unités du SMA. Pour 1991, ce projet, s'il était réalisé, reviendrait à créer 612 postes au profit du SMA.

Dans ce contexte, il pourrait être envisagé d'ouvrir le SMA aux jeunes filles par la création d'une section à la Réunion et à la Martinique.

Pour 1990, deux mesures nouvelles sont prévues :

- réduction des effectifs : suppression de 26 postes de militaires du rang aux Antilles-Guyane, représentant une économie de 130.000 francs par an ;
- achèvement de la mise sur pied du détachement de Mayotte par création de la troisième et dernière section de formation professionnelle et des moyens de commandement et de soutien nécessaires (création de 58 postes) représentant une dépense supplémentaire de 11 millions de francs.

En 1988, le SMA a représenté un coût total de 300 millions de francs environ, soldes compris.

b) La protection sociale

Conformément à l'objectif de parité sociale, de nombreux aménagements ont été apportés aux règles d'attribution des allocations (voir sur ce point le rapport pour avis de la Commission des Affaires sociales). Citons pour l'essentiel :

- l'allocation spéciale vieillesse étendue par le décret n° 88-88 du 27 janvier 1988. Environ 15.000 personnes âgées perçoivent ainsi 948 francs supplémentaires chaque mois. Le coût de cette mesure a été estimé à 180 millions de francs ;
- l'allocation compensatrice aux adultes handicapés, étendue par le décret n° 88-124 du 5 février 1988. 5.000 handicapés en bénéficient depuis le 1er janvier 1988 et reçoivent un montant mensuel de 2.560 francs en moyenne (coût estimé : 130 millions de francs).
- Le critère d'activité pour l'attribution des **allocations familiales** a été supprimé pour les chômeurs, les salariés occasionnels et les inactifs par les décrets n° 88-191 et n° 88-192 du 26 février 1988 : coût estimé : 205,6 millions de francs, y compris l'allocation de rentrée scolaire accordée aux familles qui perçoivent les allocations familiales.

La condition d'activité professionnelle pour le **complément familial**, l'**allocation d'éducation spéciale**, l'**allocation de soutien familial** et le **supplément de revenu familial** a également été supprimée par les décrets n° 89-564 et 89-565 ; coût total pour ces quatre prestations : 73,5 millions de francs.

Mais l'essentiel porte naturellement sur l'application d'un revenu minimum d'insertion (RMI).

c) Le revenu minimum d'insertion

• Le régime juridique du RMI outre-mer

L'article 51 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 prévoit explicitement l'application aux DOM du revenu minimum d'insertion "selon des modalités particulières d'application... dans le respect des principes mis en oeuvre en métropole".

Tel a été l'objet du décret du 20 janvier 1989 qui, outre des dispositions techniques applicables aux agriculteurs des DOM, a seulement prévu que le montant du RMI dans les DOM ne serait égal qu'à 80 % du montant fixé en métropole, afin de tenir compte du rapport moyen existant entre le SMIC des DOM et celui de la métropole (soit autour de 1.300 francs).

Cependant, l'Etat participera, dans ces départements, au financement des actions nouvelles d'insertion dans la limite de la somme représentant la différence entre le montant total des allocations qui seraient versées en métropole aux bénéficiaires et le montant total des allocations qui leur sont versées dans leur département de résidence au cours de la même année.

Aussi la dépense de l'Etat en faveur des bénéficiaires du RMI sera la même qu'en métropole. Elle est estimée à environ 1.700 millions de francs par an.

Le dispositif a commencé à fonctionner dans les DOM à partir de janvier 1989.

• Bilan provisoire

- Effectifs

Six mois après la mise en place, 64.541 RMI ont été accordés ; 37.754 ont été refusés, soit un peu plus de la moitié. Cependant, compte tenu de l'évolution probable, le nombre de bénéficiaires à la fin de l'année 1989 pourrait être de l'ordre de :

Réunion	Martinique	Guadeloupe	Guyane	Total
50.000	12.000	15.000	3.000	80.000

Par ailleurs, l'effet attractif sur les populations étrangères ne peut être ignoré, en dépit des contrôles qui sont censés être pratiqués (*).

- Coût

L'allocation différentielle moyenne versée dans chacun de ces départements se situe autour de 1.300 francs par mois.

Réunion	Martinique	Guadeloupe	Guyane
1.397 F	1.319 F	1.247,24 F	1.298 F

(*) la population étrangère représente 11 % de la population en Guadeloupe (18.500 résidents et autant de clandestins), et 40 % en Guyane (20.270 résidents, autant de clandestins et près de 7.000 surinamiens déplacés).

Le montant cumulé des allocations RMI versées dans les D.O.M. s'élève à plus de un milliard de francs en 1989 :

	1er Semestre 1989	Evaluation année 1989
REUNION	345,6 MF	700-800 MF
MARTINIQUE	21,4 MF	100 MF
GUADELOUPE	37,3 MF	180 MF
GUYANE	6,7 MF	50 MF
TOTAL	411 MF	1030-1130 MF

• Les programmes départementaux d'insertion

Ces programmes se développent à un rythme inégal selon les départements. La Réunion est le département le plus avancé. Au premier semestre 1989, les premiers contrats d'insertion concernent 2.000 allocataires de RMI dont plus de 800 à la Réunion.

Le financement de l'insertion

Conformément à l'article 41 de la loi du 1er décembre 1988, pour le financement des actions nouvelles destinées à permettre l'insertion des bénéficiaires du RMI, les départements sont tenus d'inscrire annuellement dans leurs budgets, un crédit au moins égal à 20 % des sommes versées par l'Etat au titre de l'allocation différentielle.

L'Etat participera, dans les DOM, à ce financement, dans la limite des sommes représentant la différence entre le montant total des allocations qui seraient versées aux bénéficiaires en métropole et le montant total des allocations qui leur y seront effectivement versées.

Compte tenu des incertitudes qui demeurent quant au nombre et à la composition des foyers des bénéficiaires qui seront constatés à la fin de l'année 1989, la participation des départements et de l'Etat au financement de l'insertion pourrait être de l'ordre de :

**Financement des actions d'insertion
dans les T.O.M.**

	REUNION	MARTINIQUE	GUADELOUPE	GUYANE	TOTAL MF
Départements	141,2 MF	30 MF	36 MF	10 MF	217,2 MF
Etat	303,6 MF	64,5 MF	77,4 MF	20,88 MF	466,35 MF
TOTAL	444,8 MF	94,5 MF	113,4 MF	30,85 MF	683,55 MF

**B. LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DE MAYOTTE
ET SAINT-PIERRE ET MIQUELON**

5,3 % des crédits du budget des DOM-TOM sont consacrés
aux collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon.

1. Mayotte

• **Le respect de la convention conclue avec Mayotte.**
Une convention liant l'Etat à la collectivité territoriale de Mayotte a été signée à Dzaoudzi le 28 mars 1987 par le ministre des départements et territoires d'outre-mer et le président du conseil général.

Cette convention, qui couvre la période de 1987-1991, définit un programme de développement économique, social et culturel ayant pour objet de désenclaver Mayotte et de favoriser les productions locales, ainsi qu'un plan d'action juridique et un programme d'adaptation des finances locales et de mise à niveau des services. L'ensemble de ces dispositions représente un effort financier de près d'un milliard de francs en cinq ans, dont 750 millions assurés par l'Etat.

Les crédits de l'Etat se sont établis comme suit :
98 millions de francs en 1987, 172 millions de francs en 1988 et
210 millions de francs en 1989.

L'augmentation des crédits provient essentiellement de l'effort financier accru du FIDOM sur le port en eau profonde (80 millions de francs), l'assainissement des villages (5,95 millions de francs) et l'adaptation de l'enseignement (2,25 millions de francs).

On peut également noter une augmentation des crédits en faveur des constructions scolaires du second degré (25 millions de francs).

Au total, les dotations pour Mayotte s'établissent comme suit :

(en millions de francs)

1986 Exécution	1987 Exécution	1988 Prévisions	1988 Exécution	1989 Prévisions	1990 Prévisions
53	59	52,5	35,1	64	83

2. Saint-Pierre et Miquelon

Votre rapporteur, à plusieurs reprises, a manifesté un grand intérêt pour la situation de la collectivité et a souhaité suivre le déroulement du grave différend sur les quotas de pêche.

La situation se serait toutefois apaisée.

Indépendamment de l'évolution de ce différend, qui retient naturellement toute l'attention des pouvoirs publics, le budget ne consacre que peu de crédits à l'archipel ; pour Saint-Pierre et Miquelon, une dotation supplémentaire de 1,5 million de francs a toutefois été réservée en vue de mener une étude sur l'amélioration de la piste aérienne.

Dépenses affectées à Saint-Pierre et Miquelon

1985 Exécution	1986 Exécution	1987 Exécution	1988 Prévisions	1988 Exécution	1989 Prévisions	1990 Prévisions
36,1	34,3	89,4	60,2	58,2	62,6	63,8

C. LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

41 % du total du budget des DOM-TOM sont consacrés aux territoires d'outre-mer (voir annexe 4).

1. La Nouvelle-Calédonie

En Nouvelle-Calédonie, les évolutions institutionnelles majeures sont consécutives aux événements politiques du printemps 1988 et aux accords dits de Matignon du 26 juin 1988. La période 1988-1989 n'est donc que le prolongement et la traduction en termes réglementaires ou législatifs (lois du 12 juillet 1988 et du 9 novembre 1988) de ces bouleversements.

Depuis le tournant pris en 1986, le territoire reste une priorité budgétaire des différents gouvernements. Cette priorité est encore une fois confirmée dans le projet de budget pour 1990, puisque la dotation spécifique en faveur du territoire augmente de 5 %, soit 292 millions de francs au total, après avoir plus que doublé en 1989.

A noter toutefois que la dotation globale initialement prévue pour le territoire, soit 426 millions de francs au total, a été amputée de 50 millions de francs (annulation de crédits du 30 mars 1989).

Budget des DOM-TOM Dépenses affectées à la Nouvelle-calédonie

	1985 Exéc.	1986 Prév.	1986 Exéc.	1987 Prév.	1987 Exéc.	1988 Prév.	1988 Exéc.	1989 Prév. révis.	1990 Prév.
Dépenses civiles	147	177	473	342	454	303	395	355	431
Dépenses militaires	21	--	6	22	19	20	17	20	16
Total dépenses Nouvelle-Calédonie	168	177	479	364	473	323	376	375	447
Total Budget	1.369	1.365	1.370	1.717	1.811	1.773	1.985	1.993	2.058
Part Nouvelle- Calédonie/Budget	12 %	13 %	25 %	21 %	26 %	18 %	19 %	19 %	21,7 %

La dotation prévue en 1990 doit permettre de financer l'intégralité des engagements pris par le Gouvernement en faveur de ce territoire dans le cadre des accords de Matignon (à hauteur de 261,60 millions de francs en autorisations de programme) et des opérations complémentaires pour un montant de 33 millions de francs en autorisations de programme. Au nombre des engagements de l'Etat, l'accent a été mis tout particulièrement sur les subventions aux communes et provinces (110 millions de francs), l'équipement et le désenclavement (36,6 millions de francs), les filières de production, le logement et le tourisme (15 millions de francs) ainsi que pour 45 millions de francs sur la formation, les actions culturelles et les jeunes stagiaires pour le développement; ces derniers bénéficient d'une dotation budgétaire de 21 millions de francs qui s'ajoutent à la mesure nouvelle de 19 millions de francs prévue au chapitre 46-94 "action sociale et culturelle".

En application du nouveau statut, ont été créés trois établissements publics, souvent issus d'offices anciens, mais dont les crédits ont été majorés. Il s'agit de :

- l'ADRAF, agence de développement rural et d'aménagement foncier, à 14 millions de francs, soit + 16 % par rapport à 1989. L'ADRAF fonctionne comme une SAFER, chargée d'acquérir et de redistribuer des terres à des personnes privées ou des groupements de mélanésiens constitués selon le droit local,
- l'Agence de développement de la culture canaque dotée de 4,8 millions de francs (soit un doublement par rapport à 1989). Prévue par la loi du 9 novembre 1988, la création de l'Agence de développement de la culture canaque est rendue effective par le décret n° 89-524 du 27 juillet 1989. Mme Tjibaou a été élue présidente de l'agence.
- l'Institut de formation des personnels administratifs. Il a notamment pour mission d'assurer la formation préalable des agents contractuels appelés à être intégrés dans la fonction publique territoriale en application des dispositions particulières prévues par la loi référendaire.

2. Les autres territoires

Le FIDES général assurera le financement en Polynésie française et à Wallis et Futuna des contrats de plan (tranche 1990) et de mesures prioritaires telles que le développement des infrastructures et des activités productives ainsi que le financement de logements sociaux en Polynésie française et les acquisitions foncières en Nouvelle-Calédonie. La piste en Terre Adélie se voit octroyer, en application d'une décision gouvernementale de mars 1988, un crédit de 10 millions de francs.

Les crédits affectés à la Polynésie se montent à 198 millions de francs ; la dotation du fonds d'aménagement et de développement des îles de Polynésie française (FADIP) sera reconduite en 1990, soit 13,5 MF. Le fonds vise à "revitaliser les îles" et préserver l'évolution démographique des communes concernées.

Un contrat de plan a été signé le 23 janvier 1989 entre l'Etat et le Territoire de Wallis et Futuna, prévoyant entre autres un programme routier à hauteur de 32 millions de francs.

Le total des crédits à Wallis et Futuna s'établit comme suit :

Crédits affectés à Wallis et Futuna (millions de francs)

1985	1986	1987	1988	1989	1990
36	35,8	36,5	48,2	45,1	49,4

Les crédits affectés aux terres australes et antarctiques françaises (TAAF) s'établissent comme suit :

Crédits affectés aux TAAF (millions de francs)

1985	1986	1987	1988	1989 (p)	1990 (p)
126,2	125,1	130,2	135,2	204,1	138,9

La construction par la France d'une piste d'atterrissage en Terre Adélie a été annoncée en 1982 mais officiellement décidée en mars 1987. Le plan de financement fait apparaître un coût global de 100 millions de francs, répartis entre 1986 et 1991 entre le MEDETOM (46,5 millions de francs), le ministère des Transports (20 millions de francs) et celui de la Recherche (33,5 millions de francs).

**Plan de financement de la piste aérienne
en terre Adélie**

(en millions de francs)

ANNEE	DOM-TOM	TRANSPORTS	RECHERCHE	TOTAL
1986*	2,5	-	12,5	15*
1987	6	-	-	6
1988	8	2	5	15
1989	10	5	5	20
1990	10	6	6	22
1991	10	6	6	22
	46,5	20	33,5	100

* Crédits, en fait, utilisés de 1982 à 1986, soit : 1982 : 5 MF.

III - LES PROBLEMES EN SUSPENS

A. LA FISCALITE

1. L'efficacité incertaine des incitations fiscales en faveur des DOM

Nota : Il n'existe pas, dans les TOM, de fiscalité destinée au budget de l'Etat. La fiscalité est établie uniquement au bénéfice du territoire. Cette partie ne concerne par conséquent que les départements.

a) Les dépenses fiscales

Les départements d'outre-mer ont une fiscalité assez sensiblement dérogatoire par rapport au droit commun. L'Etat soutient en effet l'activité des départements par une série de mesures fiscales incitatives, d'ailleurs toutes votées par le Parlement.

En dépit de leur multiplication, il n'est nullement certain que les incitations fiscales parviennent à leur objectif. Elles représentent toutefois un "coût" non négligeable de l'ordre de 7 milliards de francs en 1989.

Elles sont en augmentation sensible depuis trois ans (4,7 milliards en 1986, 6,2 milliards en 1987, 6,5 milliards en 1988), sous l'effet notamment de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986.

L'effet incitatif des aménagements fiscaux ne peut être ignoré. Les modifications de la législation fiscale introduites en 1986 ont entraîné une augmentation de la construction d'immeubles à usage d'habitation principale, et en conséquence, une relance de l'activité de l'industrie du bâtiment et des travaux publics. Cependant l'incidence économique totale ne peut être évaluée avec précision. L'aménagement fiscal peut même entraîner certaines déconvenues : le coût total des déductions de revenus et bénéfices investis dans les D.O.M. étant estimé à 1,1 milliard de francs en 1988. En réalité, le coût définit est de 440 millions de francs, ce qui laisse supposer que "l'incitation" fiscale est loin d'avoir eu l'effet attendu.

Le tableau ci-après, établi à partir du document annexé au projet de loi de finances (voies et moyens Tome II) récapitule ces divers aménagements (perte de recettes résultant de l'incidence budgétaire des allègements fiscaux).

Dépenses fiscales répondant à l'objectif d'aide aux D.O.M.-T.O.M.

Référence au texte (Code général des impôts ou Code des douanes)	Année de l'institution	Nature de la mesure	Résultat 1987	Résultat 1988	Estimation 1989
197-1° CGI	1960	Réduction, pour les contribuables des DOM, de la colisation d'impôt sur le revenu des personnes physiques résultant du barème	460 MF	470 MF	500 MF
199 undecies	1986	Réduction d'impôt au titre des acquisitions d'immeubles effectuées dans les DOM et TOM	45 MF	210 MF	310 MF
238 bis IIA, IIB, IC CGI	1980-1982 1986	Déduction des revenus et bénéfices investis dans les DOM et TOM	440 MF	440 MF	430 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	17 MF	30 MF	35 MF
1655 bis CGI	1958	Exonération d'impôt sur les sociétés des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche ou d'exploitation minière outre-mer	nc	nc	nc
217 bis CGI	1965-1987	Intégration dans les bases de l'impôt sur les sociétés, des 2/3 seulement des résultats provenant d'exploitations situées dans les DOM	120 MF	135 MF	145 MF
231-2 bis, alinéa 231-5 CGI		Diminution des taux de la taxe sur les salaires dans les DOM	250 MF	255 MF	270 MF
295-4-1° CGI	1970 et 1977	Exonération de TVA bénéficiant à certaines entreprises hôtelières dans les DOM	nc	nc	nc
295 1°-1° CGI	1961	Exonération de TVA pour les transports de personnes et de marchandises dans les DOM	nc	nc	nc
295-1°, 5° et 6° CGI	1951 et 1968	Exonération de TVA pour certains produits et matières premières et pour les produits pétroliers dans les DOM	365 MF	385 MF	405 MF
296 CGI	1969 et 1976	Réduction des taux de la TVA dans les DOM	3.980 MF	4.050 MF	4.340 MF
DM	1953	Régime particulier de déductibilité de la TVA afférente à certains produits exonérés	300 MF	315 MF	330 MF
267 CGI	1947	Non-application de la TIPP dans les DOM	205 MF	280 MF	285 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	nc	nc	nc
DM	1969 et 1972	Exonération de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers immatriculés dans les DOM	nc	nc	nc

nc : non chiffré.

b) Le rendement des impositions

Les difficultés de recouvrement des différentes formes d'imposition sont souvent évoquées, on l'a vu, s'agissant des taxes destinées aux offices départementaux du tourisme ; mais le problème général a déjà été relevé par le Conseil des Impôts lors de son rapport de 1984 sur l'impôt sur le revenu. A l'exception de la Réunion, les résultats du recouvrement de l'impôt sur le revenu ont été les plus faibles de France. Ils s'établissaient alors comme suit :

**Taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu
(moyenne 1979-1983)**

Guadeloupe	83,02 %
Guyane	86,96 %
Martinique	80,02 %
Réunion	94,70 %
Moyenne nationale	95,03 %

Les difficultés subsistent aujourd'hui.

Ainsi, sur une population de plus de 20 ans estimée à 800.000 personnes, soit 222.000 contribuables, 94.000 sont assujettis. Le produit de l'impôt sur le revenu est de 1,55 milliard de francs.

474 contribuables ont été assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune, dont plus de la moitié à la Réunion, pour un rendement de 15,1 millions de francs.

2. La fiscalité locale

a) L'état préoccupant des finances locales

Depuis plusieurs exercices, certaines communes d'outre-mer connaissent une situation financière difficile.

Il s'agit, pour l'essentiel, de communes du département de la Guadeloupe. Toutefois, des communes de la Réunion et de Polynésie française rencontrent des difficultés budgétaires.

En Guadeloupe, l'examen des comptes administratifs de l'exercice 1987 laisse apparaître un déficit cumulé de près de

168 millions de francs. Ces déficits concernent 15 communes sur 34. Selon le ministère, les causes de ces difficultés résident principalement dans l'absence de comptabilité des dépenses engagées, l'engagement de dépenses non conforme aux règles relatives aux marchés publics, la sous-estimation des dépenses, les recrutements massifs de personnel temporaires, la mauvaise maîtrise des programmes d'investissement et des ressources propres notamment fiscales particulièrement faibles.

Les solutions préconisées par la chambre régionale des comptes consistent en une diminution des dépenses de fonctionnement, une augmentation de la pression fiscale, une meilleure gestion du personnel et la mise en place d'outils de gestion plus rigoureux.

On peut noter, s'agissant des territoires d'outre-mer, que le territoire de la Polynésie française connaît actuellement une période de récession budgétaire. La stagnation de l'activité économique est préjudiciable à l'évolution des recettes fiscales du territoire assises en grande partie sur des taxes à l'importation.

b) Les solutions envisageables

- La solidarité nationale par l'intermédiaire des subventions aux budgets locaux des TOM.

Ces subventions sont les suivantes :

Territoires	Imputation	1987	1988	1989	1990
Wallis et Futuna	41.91.10	4	4	4	4
TAAF	41.91.21	104	107	107	107
Nouvelle-Calédonie	41.91.31	102	4,5	53	2,7
Protocole sur les activités minières	41.91.33		48,2	50	25
Polynésie	41.91.40				
Îles éparses	41.91.50	0,7	0,7	0,7	0,7
TOTAL		212	164	164	137

Nota. 1987-1988 dépenses effectives - 1989-1990 prévisions

• La réforme de l'octroi de mer, dans les DOM

L'octroi de mer, assis sur les importations, constitue, il est vrai, l'une des principales ressources dans les DOM. Son produit est redistribué entre les collectivités locales des départements. Son produit évolue sensiblement, en liaison avec l'augmentation des importations d'une année sur l'autre.

L'évolution de l'octroi de mer est la suivante :

Rendement de l'octroi de mer
(millions de francs)

Année	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total
1983	314	351	164	486	1.315
1984	348	376	189	532	1.465
1985	364	429	190	582	1.565
1986	387	447	217	597	1.648
1987	430	493	239	685	1.847
1988	463	565	266	780	2.075

Une réforme pourrait être envisagée, pour deux raisons.

- Une raison juridique. Cette réforme est rendue nécessaire par le fait qu'a été soulevé le problème de la compatibilité de l'octroi de mer avec le Traité de Rome, cette taxe étant considérée par la Commission européenne comme ayant un effet équivalent à un droit de douane, ce qui serait contraire à l'article 9 du Traité ; cette réforme ne résulte pas d'un souci d'harmonisation fiscale lié à l'établissement du marché unique, et l'octroi de mer perdurera d'ailleurs dans sa forme actuelle jusqu'en 1992, et sous une forme modifiée ultérieurement.

- Une raison économique. Cette taxe, assise sur les importations, contient vraisemblablement des effets pervers non négligeables sur l'activité économique et peut même constituer, dans une certaine mesure, un frein au développement puisque les productions locales sont d'un rapport fiscal moindre que l'importation qui a une traduction immédiate en termes de rentrées fiscales.

• La revitalisation d'une fiscalité propre

Nombre de communes n'ont guère ou même pas du tout de fiscalité propre, sans doute faute d'assiette imposable. Cette solution peut être dangereuse à long terme, en entraînant les collectivités locales vers un réseau d'assistance (assistance d'ailleurs souvent volontiers accordée tant par l'Etat que par les départements et les régions).

Il pourrait pourtant être utile d'inciter les communes à instaurer progressivement une fiscalité propre, même modeste, même symbolique. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères par exemple pourrait être un point de départ qui tendrait à responsabiliser les habitants d'une collectivité.

B. LES DOM-TOM, LA METROPOLE ET L'EUROPE

1. Les personnels en service outre-mer

Si l'effort des communes doit être soutenu, il doit aussi être relayé par celui de l'Etat. Votre commission, comme chaque année, évoque le régime financier de la fonction publique outre-mer. Les différents avantages cumulés, le cas échéant, avec des dispositions fiscales favorables (absence d'impôt sur le revenu en Polynésie par exemple) s'établissent comme suit :

	Majoration de traitement	Indemnité d'éloignement	majorations familiales	Indemnité de résidence	supplément familial de traitement	Allocations familiales	% total des majorations
QUADELOUPE	traitement indiciaire brut + 40 %	12 mois de traitement indiciaire brut pour 4 ans	1 mois de traitement brut pour l'épouse + 15 jours par enfant à charge	3ème Zone	taux métropolitain	Taux métropolitain avec base de calcul inférieure à 13 %	65 %
MARTINIQUE							
GUIYANE		16 mois de traitement brut pour 4 ans					73 %
REUNION	traitement brut x 40 % + traitement net x 1,138	12 mois de traitement brut pour 4 ans		3ème zone x 1,138	taux métropolitain		77,25 %
St PIERRE ET MICHELON	traitement brut x 40 % + traitement net x 30,67 %			1ère zone	taux métropolitain	taux de la CFS	95,67 %
MAIOTTE	traitement métropolitain	23 mois de traitement net pour 2 ans	10 % pour l'épouse et 5 % par enfant à charge	3ème zone		taux métropolitain	95,80 %
NOUVELLE-CALÉDONIE	Nouméa, Mont Doré, Rumbéa, Païlla : traitement net x 1,73 autres communes x 1,94	14 mois de traitement brut pour 3 ans	10 % pour l'épouse et 5 % par enfant à charge même s'ils n'accomplissent pas les devoirs du chef de famille	1ère zone	x 1,73 x 1,94	Taux territorial métropolitain x 1,94	111,88 % 132,88 %
POLYNÉSIE FRANÇAISE	Îles du Vent et Sous le Vent : traitement net x 1,84	15 mois de traitement brut pour 3 ans		1ère zone	x 1,84 x 2,08	Taux territorial métropolitain x 2,08	125,66 % 149,66 %
WALLIS ET FUTUNA	traitement net x 2,05	26 mois de traitement brut pour 3 ans		1ère Zone x 2,05	Taux métropolitain x 2,05		

2. Les relations financières entre les DOM-TOM et la CEE

Les relations financières entre la Communauté économique européenne et les collectivités d'outre-mer diffèrent selon qu'il s'agit des départements, des collectivités territoriales ou des territoires.

a) Départements d'outre-mer

Sur le plan budgétaire, les DOM font partie de l'Union douanière et entrent dans le champ d'application de la politique agricole commune.

A ce double titre, et sous réserve de certaines particularités, les droits de douane sont, le cas échéant, perçus lors de l'introduction dans les DOM de biens et services en provenance de pays tiers, de même que, dans le cadre du FEOGA garantie, sont perçus et versés les prélèvements à l'importation et les restitutions à l'exportation.

Par ailleurs, les DOM sont bénéficiaires des concours financiers des trois fonds à finalité structurelle.

Ces concours ont été les suivants pour les dernières années pour lesquelles des données exhaustives sont disponibles :

Concours européens aux D.O.M.

(en millions de francs)

	1986	1987	1988
FEDER (1)	144,5	304,8	185
FSE (2)	326	328	396
FEOGA-O (3)	117,3	nd	nd

(1) Fonds européen de développement régional

(2) Fonds social européen

(3) Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles, section orientation

b) Collectivités territoriales et territoires d'outre-mer

Les collectivités territoriales et les territoires d'outre-mer sont associés à la CEE mais n'en font pas partie. Aussi, ils ne participent ni aux recettes, ni aux dépenses du budget communautaire mais bénéficient des concours du Fonds européen de développement (FED), qui ne fait pas partie du budget communautaire).

Le FED est l'instrument de la coopération financière dans le cadre de chaque décision d'association et ouvre, comme celle-ci, une période de cinq années.

Les concours du FED ont été les suivants :

Concours européens aux T.O.M.
(en milliers d'écu)

	5e FED (1981-1985)	6e FED (1986-1990)
Saint-Pierre et Miquelon	(1)	2.600
Mayotte	2.800	4.250
Nouvelle-Calédonie	6.793	8.735
Polynésie	7.352	13.788
Wallis et Futuna	2.497	3.250
TAAF	---	300
Non répartis (coopération inter-régionale, e...) (2)	1.630	4.300
TOTAL	14.221	37.423

(1) Saint-Pierre et Miquelon ayant le statut de DOM durant cette période et étant partie intégrante de la CEE, il bénéficiait des fonds du budget communautaire et non du FED.

(2) Crédits affectés au titre de la coopération régionale et bénéficiant à plusieurs TOM à la fois.

Ces concours du FED ont été octroyés sous différentes formes : subventions, prêts à conditions spéciales, STABEX (système de stabilisation des recettes d'exportation), SYSMIN (facilité de financement spéciale pour les produits miniers), capitaux à risques

(prêts octroyés par la Banque Européenne d'Investissement sur ressources du FED), bonification d'intérêts et aides exceptionnelles.

En raison de ces relations complexes, l'échéance européenne est parfois vécue outre-mer comme une certaine menace. Ces inquiétudes sont parfois erronées et appellent une information solide et complète de la part des pouvoirs publics. Votre commission est intervenu sur ce point auprès du ministre des DOM-TOM.

ANNEXES

- 1. Budget des DOM-TOM 1990.**
- 2. Effort budgétaire total en faveur des DOM**
- 3. Effort budgétaire total en faveur des TOM**
- 4. Répartition géographique des crédits**
- 5. Mesures financières, indemnisation de la Guadeloupe à la suite du passage du cyclone Hugo.**

ANNEXE I - TABLEAUX RECAPITULATIFS

Budget des DOM-TOM 1990
Présentation par nature de crédits

Nature des dépenses	Montant MF		Part dans le total	Variation 1990/1989
	1989	1990		
Dépenses ordinaires				
. Moyens des services (T.III)	654,8	728,2	33,4 %	+ 11,2 %
. Interventions publiques (T.IV)	476,9	459,2	22,3 %	- 3,7 %
Sous-total dépenses ordinaires	1.131,7	1.187,4	57,7 %	+ 4,9 %
Dépenses en capital				
. Investissements de l'Etat (T.V)				
(AP)	(67,8)	(56,6)	-	(- 16,5 %)
CP	58	50,2	2,4 %	- 13 %
. Subventions d'investissements				
(AP)	(1.097,8)	(1.157,6)		(+ 20,4 %)
CP	803,6	820,7	39,9 %	+ 2,1 %
Sous-total dépenses en capital				
(AP)	(1.163,6)	(1.214,2)		(+ 4,3 %)
CP	861,6	870,9	42,3 %	+ 1,1 %
TOTAL (DO + CP)	1.993,3	2.058,3	100 %	+ 3,3 %

Budget des DOM-TOM 1990
Présentation par actions
(Crédits de paiement)

Nature	Montant MF		% dans le total 1990	Variation 1990/1989
	1989	1990		
. Administration centrale	67,4	78,1	3,8 %	+ 15,8 %
. Services extérieurs DOM-TOM	291	319,9	15,6 %	+ 9,9 %
. Collectivités locales des DOM-TOM	301,1	258,6	12,5 %	- 14 %
. Action sociale et culturelle des DOM-TOM	510,8	554	26,9 %	+ 8,6 %
. Action économique des DOM-TOM	777,7	802,3	39 %	+ 3,2 %
. Recherche dans les TOM	45,3	45,4	2,2 %	-
TOTAL DOM-TOM	1.993,3	2.058,3	100 %	+ 3,3 %

ANNEXE 2

EFFORT TOTAL BUDGÉTAIRE ET FINANCIER
EN FAVEUR DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

RECAPITULATION GENERALE

(en millions F)

	1989			Prévisions 1990		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Affaires étrangères.....	"	1,093	1,093	"	1,131	1,131
Agriculture et forêt.....	2,028	648,927	650,955	1,422	659,953	661,375
Anciens combattants.....	3,928	68,449	72,377	4,001	70,378	74,379
Culture et communication.....	0,115	18,407	18,522	0,117	19,683	19,800
Départements et territoires d'outre-mer.....	64,197	792,385	856,582	73,939	805,256	879,195
Economie, finances et budget. I. Charges communes.....	"	1,396,200	1,396,200	"	1,548,800	1,548,800
Economie, finances et budget. II. Services financiers.....	2,122	719,522	721,644	2,247	739,712	741,959
Education nationale. I. Enseignement scolaire.....	21,360	6,739,582	6,760,942	22,000	6,792,750	6,814,750
Education nationale. II. Enseignement supérieur.....	92,617	190,398	283,015	94,572	188,129	282,701
Education nationale. III. Jeunesse et sports.....	"	71,162	71,162	"	64,207	64,207
Equipement et logement. I. Urbanisme, logement et services communs.....	0,931	855,374	856,305	1,165	1,038,761	1,039,926
Equipement et logement. II. Routes, Industrie et aménagement du territoire. Industrie.....	"	111,032	111,032	"	85,858	85,858
Industrie et aménagement du territoire. II. Aménagement du territoire.....	"	18,790	18,790	"	15,623	15,623
Industrie et aménagement du territoire. III. Commerce et artisanat.....	"	4,538	4,538	"	4,360	4,360
Industrie et aménagement du territoire. IV. Tourisme.....	"	1,948	1,948	"	0,472	0,472
Intérieur.....	8,957	3,305,026	3,313,983	7,073	3,171,350	3,178,423
Justice.....	"	384,955	384,955	"	432,756	432,756
Recherche et technologie.....	"	160,320	160,320	"	160,280	160,280
Services du Premier ministre. I. services généraux.....	0,135	2,705	2,840	0,150	3,176	3,326
Services du Premier ministre. V. Environnement.....	"	25,476	25,476	"	28,923	28,923
Solidarité, santé et protection sociale	"	428,285	428,285	"	342,340	342,340
Transports et mer. I. Transp. terr. et séc. routière: 1. transp. terr.....	"	5,140	5,140	"	6,805	6,805
Transports et mer. I. transp. terr. et séc. routière: 2. séc. routière.....	"	12,630	12,630	"	8,760	8,760
Transports et mer. II. Aviation civile	3,726	118,886	122,612	3,792	95,825	99,617
Transports et mer. III. Météorologie	1,036	50,589	51,625	1,066	51,792	52,858
Transports et mer. IV. Mer.....	0,333	92,652	92,985	0,333	59,436	59,769
Travail, emploi et form. prof. Solidarité, santé. Services Communs.....	0,67	15,676	15,743	0,66	12,348	12,414
Travail, emploi et formation professionnelle.....	1,498	644,194	645,692	1,589	634,836	636,425
Navigation aérienne.....	"	12,900	12,900	"	31,462	31,462
Postes, télécommunications et espace.....	24,104	1,885,981	1,910,085	25,881	1,925,030	1,950,911
Totaux (I)	227,154	18,808,922	19,036,076	239,413	19,026,192	19,265,605
II. Dépenses militaires						
Départements et territoires d'outre-mer.....	"	307,214	307,214	"	335,102	335,102
Défense. Section commune.....	"	245,851	245,851	"	233,998	233,998
Défense. Section air.....	"	120,186	120,186	"	111,845	111,845
Défense. Section forces terrestres.....	23,745	659,504	683,249	24,268	681,737	706,005
Défense. Section marine.....	"	228,234	228,234	"	204,240	204,240
Défense. Section gendarmerie.....	"	537,763	537,763	"	575,645	575,645
Totaux (II)	23,745	2,098,752	2,122,497	24,268	2,142,567	2,166,835
Totaux généraux.....	250,899	20,907,674	(1)21,158,573	263,681	21,168,759	(2)21,432,440

ANNEXE 3

EFFORT TOTAL BUDGÉTAIRE ET FINANCIER
EN FAVEUR DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

RECAPITULATION GENERALE

(en millions F)

	1989			Prévisions 1990		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Agriculture et forêt.....	"	33,888	33,888	"	47,663	47,663
Anciens combattants.....	0,916	52,463	53,379	0,916	53,962	54,878
Culture et communication.....	"	3,167	3,167	"	3,419	3,419
Départements et territoires d'outre-mer.....	64,197	794,906	859,103	73,939	817,911	891,850
Economie, finances et budget. I. Charges communes.....	"	569,600	569,600	"	635,200	635,200
Economie, finances et budget. II. Services financiers.....	"	99,421	99,421	"	100,147	100,147
Education nationale. I. Enseignement scolaire.....	5,600	1,995,347	2,000,947	5,780	1,999,283	2,005,063
Education nationale. II. Enseignement supérieur.....	5,515	23,442	28,957	5,685	23,964	29,649
Education nationale. III. Jeunesse et sports.....	"	12,044	12,044	"	12,492	12,492
Equipement et logement. I. Urbanisme, logement et services communs.....	"	18,408	18,408	"	22,552	22,552
Equipement et logement. II. Routes. Industrie et aménagement du territoire. Industrie.....	"	1,737	1,737	"	"	"
Industrie et aménagement du territoire. III. Commerce et artisanat.....	"	2,093	2,093	"	2,113	2,113
Intérieur.....	"	0,200	0,200	"	"	"
Intérieur.....	5,417	146,831	152,248	3,180	144,961	148,141
Justice.....	"	78,337	78,337	"	91,682	91,682
Recherche et technologie.....	"	44,380	44,380	"	51,520	51,520
Services du Premier ministre. I. services généraux.....	0,55	0,287	0,342	0,65	0,665	0,730
Services du Premier ministre. V. Environnement.....	"	4,650	4,650	"	3,400	3,400
Solidarité, santé et protection sociale Transports et mer. II. Aviation civile	3,784	145,155	148,939	3,853	118,639	122,492
Transports et mer. III. Météorologie	1,036	52,604	53,640	1,066	55,044	56,110
Transports et mer. IV. Mer.....	0,190	5,888	6,078	0,190	5,704	5,894
Travail, emploi et formation professionnelle.....	"	18,293	18,293	"	18,283	18,283
Navigation aérienne.....	"	14,100	14,100	"	20,775	20,775
Totaux (I)	86,710	4.297,193	4.383,903	94,674	4.380,042	4.474,716
II. Dépenses militaires						
Transports et mer. Mer.....	"	"	"	"	"	"
Départements et territoires d'outre-mer.....	"	35,598	35,598	"	26,114	26,114
Défense. Section commune.....	"	271,228	271,228	"	281,449	281,449
Défense. Section-air.....	"	139,249	139,249	"	131,645	131,645
Défense. Section forces terrestres....	34,800	743,228	778,028	35,565	727,856	763,421
Défense. Section marine.....	"	1,011,532	1,011,532	"	1,033,367	1,033,367
Défense. Section gendarmerie.....	"	268,332	268,332	"	280,585	280,585
Totaux (II)	34,800	2.469,167	2.503,967	35,565	2.481,016	2.516,581
Totaux généraux.....	121,510	6.766,360	(1)6.887,870	130,239	6.861,058	(2)6.991,297

ANNEXE 4

REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES CREDITS

PREVISIONS DU BUDGET 1990

(Millions de francs et %)

(Projet de "jaune")

D.O.M.

	Dépenses civiles	Dépenses militaires	Total	Part dans le total
Guyane	162,6	106,9	269,5	13,1 %
Réunion	194,5	58,1	252,6	12,3 %
Martinique	144,5	79,1	217,6	10,6 %
Gadeloupe	142,4	65,5	207,9	10,1 %
Mayotte	51,8	31,9	82,1	4,0 %
Saint-Pierre et Miquelon	63,8	-	63,8	3,1 %
Total D.O.M.	805,2	335,1	1.140,3	55,4 %

T.O.M.

	Dépenses civiles	Dépenses militaires	Total	Part dans le total
Nouvelle Calédonie	430,9	16,1	447	21,7 %
Wallis et Futuna	49,3	-	49,3	2,4 %
Polynésie française	187,9	10	197,9	9,6 %
T.A.A.F.	138,9	-	138,9	6,7 %
Total T.O.M.	817,9	26,1	844	41 %

Gestion des services : 73,9 MF = 3,6 %.

ANNEXE 5
INDEMNISATION DES DEGATS DU CYCLONE HUGO
EN GUADELOUPE

(Conseil des Ministres du 18 octobre 1989)

L'indemnisation sera imputée sur le budget des charges communes.

En seconde délibération, à l'Assemblée nationale, le budget a été majoré en conséquence de 100 millions de francs au chapitre 67-02 "Actions de réparation des dégâts causés par les catastrophes naturelles".

CYCLONE « HUGO »

Mesures financières autres que les mesures annoncées
après le Conseil des ministres du 18 octobre.

(Millions de francs)

— Aide d'urgence sur le Fonds de secours aux victimes des sinistres et calamités	34
— Plan de reconstruction et d'amélioration du réseau de télécommunications	100
— Dotation supplémentaire « chantiers de développement »	6,5
— Franchise postale pour les lettres pendant un mois, mesures tarifaires préférentielles pour le téléphone	Non chiffrable
— Déblocage par le ministère de l'Education nationale	11
— Prise en charge par l'Etat de la moitié des prêts consentis aux collectivités locales par le Crédit local de France	Non chiffrable actuellement
— Dépenses engagées en Guadeloupe dans le cadre du plan Orsec	Non chiffré actuellement (pourrait être de l'ordre de 100)
— Envoi de personnels et de matériels depuis la métropole	Non chiffré de façon définitive, (pourrait être de l'ordre de 40 à 50)
— Réparation des dommages aux équipements publics propriété de l'Etat (pris en charge par chaque ministère concerné)	Recensement non effectué de façon exhaustive

CYCLONE « HUGO » EN GUADELOUPE

(En millions de francs)

Catégorie de dommages	Assiette	Participation de l'Etat
<i>Agriculture :</i>		
- Pertes de fonds	335	Taux d'aide : 80 % - 268.
- Pertes de récoltes	400	Taux d'aide : 40 % - 160.
- Pertes des structures professionnelles ..	46	Taux d'aide : 50 % - 23.
<i>Pêche côtière</i>	50	Taux d'aide : 60 % - 30.
<i>Entreprises industrielles, commerciales et artisanales à caractère familial (part non assurée)</i>	151	Taux d'aide : 35 % - 52,85.
<i>Dommmages mobiliers</i>		Montant moyen d'aide, de l'ordre de 4 000 F avec un minimum de 2 000 F - 60.
<i>Dommmages immobiliers :</i>		
- Réparation pour les sinistrés pouvant bénéficier des règles applicables aux logements sociaux.	840	- Taux d'aide : 70 % avec un plafond de 100 000 F pour les logements individuels et 50 000 F pour les logements collectifs.
- Pour les habitations détruites des sinistrés pouvant bénéficier des règles applicables aux logements sociaux.		- Accès prioritaire aux logements sociaux à construire.
- Pour les sinistrés ne pouvant bénéficier des règles applicables aux logements sociaux.		- 50 % de la part non assurée avec un plafond de 100 000 F pour les logements individuels et de 50 000 F pour les <u>logements collectifs</u> .
<i>Dommmages aux équipements publics des collectivités locales</i>	966	Taux de subvention : 50 % et pour les communes, sur la partie non indemnisée des dégâts aux écoles, subventions jusqu'à 25 % et prêts à taux bonifiés.

Au cours de sa séance du 24 octobre 1989, 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 1990, sur le rapport de M. Henri Goetschy, rapporteur spécial.

La Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget des Départements et Territoires d'Outre-Mer pour 1990.