

N° 88

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

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 1989, 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° 7

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Henri GÛETSCHY.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 9), 296 (tomes I et II), 299 (tome III) et T.A. 24.

Sénat : 87 (1988-1989)

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	6
CHAPITRE PREMIER - PRESENTATION DES CREDITS	7
A) Présentation generale.	7
B) Mesures nouvelles.	9
1. dépenses ordinaires	9
2. dépenses d'investissement	11
 CHAPITRE II - OBSERVATIONS - BILAN DES ORIENTA- TIONS RECENTES - Répartition géographique	 13
1. évolution générale	13
a) évolution du budget	13
b) évolution des dépenses en capital	15
2. la Nouvelle-Calédonie : l'effort financier se poursuit ...	16
a) évolution sur longue période	16
b) la dotation en 1989	17
3. les départements d'outre-mer	19
3.1 l'action économique	20
3.1.1. le FIDOM : présentation générale	20
3.1.2. la loi de programme - les infrastructures	21
3.1.3. les contrats de plan	22
3.2 l'action sociale	24
3.2.1. la loi de programme - applications 1988	24
3.2.2. le revenu minimum d'insertion	25
3.2.3. les moyens budgétaires traditionnels	26
4. les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon	28
a) Mayotte	28
b) Saint-Pierre et Miquelon	29
5. les territoires d'outre-mer (hors Nouvelle-Calédonie) ...	30
a) généralités	30
b) Wallis et Futuna	31
c) les T.A.A.F.	31

CHAPITRE III - LES PROBLEMES EN SUSPENSION	33
1. la fiscalité	33
a) <i>les dépenses fiscales</i>	33
b) <i>les zones franches</i>	35
2. les subventions	35
3. les personnels	36
4. l'intégration des D.O.M. dans le marché unique européen	37
a) <i>les dépenses communautaires</i>	37
b) <i>l'octroi de mer</i>	38
5. le déséquilibre géographique	39
6. la signification de l'autorisation parlementaire	40
a) <i>la part du budget des DOM-TOM dans les dépenses publiques totales de l'outre mer</i>	40
b) <i>le décalage prévisions-réalisations</i>	41
ANNEXES	42
1. effort total budgétaire et financier en faveur des DOM	42
2. effort total budgétaire et financier en faveur des TOM	43
3. répartition géographique des crédits	44

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) Le budget 1989 marque la poursuite de l'effort important consenti pour l'outre-mer depuis 1986. Cet effort est principalement axé sur la Nouvelle Calédonie, mais les dépenses en direction des départements sont conformes aux engagements antérieurs.

2) 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.

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

4) La Commission relève que le problème de la rémunération de certains personnels outre-mer, pour la première fois sérieusement posé en 1987, n'a pas été suivi d'effet.

5) 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.

6) 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 la fréquence des abondements des crédits en cours d'année et du décalage de plus en plus manifeste entre crédits votés et dépenses réalisées.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 novembre 1988 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé, sur le rapport de M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, à l'examen du budget des D.O.M.-T.O.M. pour 1989.

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

A l'issue de cet exposé, M. Emmanuel Hamel a demandé quelle était l'importance des flux de populations entre départements d'outre-mer et métropole; il s'est inquiété de l'effet attractif du revenu minimum d'insertion sur les populations des pays de la zone caraïbes; il a souhaité obtenir des précisions sur les terres australes et antarctiques.

M. Christian Poncelet, président, s'est interrogé sur le contenu des dépenses militaires des D.O.M.-T.O.M. et sur la conciliation entre le souhait d'égalité sociale et des revendications d'indépendance.

M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, a indiqué aux intervenants qu'il ne disposait pas d'informations sur les flux migratoires, et que la maîtrise d'un éventuel effet attractif du revenu minimum sur des populations étrangères relevait plutôt des compétences du ministère de l'intérieur.

Il a également indiqué :

- que les dépenses affectées aux terres australes et antarctiques étaient en augmentation sensible sous l'effet de la décision de réaliser l'allongement de la piste d'atterrissage en terre Adélie. Le coût de cette opération est de 100 millions de francs, sur cinq ans, partagé entre trois ministères (D.O.M.-T.O.M., transports, recherche);

- que les dépenses militaires recouvraient les dépenses du service militaire adapté, qui existe dans tous les D.O.M., ainsi qu'à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et, depuis cette année, en Polynésie;

- que le revenu minimum d'insertion s'appliquera dans les seuls D.O.M. et non pas aux T.O.M., et que dans les D.O.M. les besoins étaient importants.

A l'issue de ce débat, la commission a proposé au Sénat d'adopter le budget des D.O.M.-T.O.M. pour 1989.

CHAPITRE I

PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION GENERALE

● Le projet de budget des DOM-TOM pour 1989 atteint 1.981,3 millions de francs, soit une augmentation de 11,7 % par rapport à 1988. 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 (9,5 % au total).

Le budget a été abondé de 12 millions de francs en seconde délibération à l'Assemblée nationale; ce qui porte le total à 1.993 millions de francs (soit + 12,4 %).

Avec cette nouvelle augmentation et hors charges communes (+ 13 %), le budget des DOM-TOM devient le deuxième budget prioritaire de l'Etat, après celui de la Culture (+ 12,5 %).

Les chiffres indiqués dans le présent rapport ne prennent pas en compte cette majoration de crédits.

Cette évolution positive est inégalement répartie : les dépenses ordinaires n'augmentent que de 2,8 % tandis que les dépenses en capital sont fortement majorées en 1989 tant en autorisations de programme (+ 19,8 %) qu'en crédits de paiement (+ 26,3 %).

A titre indicatif, la répartition des crédits par grandes masses s'établit comme suit :

DOM-TOM

Répartition des crédits

par type de crédits	par action	géographique
. fonctionnement T. III : 33 % . interventions T. IV : 24,1 % . investissements T. V et VI : 48,9 %	pouvoirs publics : 18 % interventions DOM : 46,5 % interventions TOM : 35,5 %	DOM : 54,9 % TOM : 41,9 % non répartis : 3,2 %

La répartition détaillée des crédits est donnée dans les tableaux suivants (voir également en fin de chapitre et en annexe).

Budget des DOM-TOM 1989
Tableau récapitulatif
Présentation par nature de crédits

Nature des dépenses	Montant (MF)	Part dans le total	Variation 1989/1988
Dépenses ordinaires			
. Moyen des services (T.III)	654,8	33 %	+ 5,9 %
. Interventions publiques (T.IV)	476,9	24,1 %	- 1,2 %
Sous-total dépenses ordinaires	1.371,7	57,1 %	+ 2,8 %
Dépenses en capital			
. Investissements de l'Etat (T.V)			
(A.P.)	(67,8)	-	(+ 12,1 %)
C.P.	58	2,9 %	- 0,7 %
. Subventions d'investissements			
(A.P.)	(1.085,8)		(+ 20,4 %)
C.P.	791,6	40 %	+ 29,7 %
Sous-total dépenses en capital			
(A.P.)	(1.153,6)		(+ 19,8 %)
C.P.	849,6	42,9 %	+ 26,3 %
TOTAL (D.O. + C.P.)	1.981,3	100 %	+ 11,7 %

Budget des DOM-TOM 1989
Tableau récapitulatif
Présentation par actions (Crédits de paiement)

Nature	Montant (MF)	% dans le total	Variation 1989/1988
1. Administration			
. Administration centrale	67,4	3,4 %	- 11,5 %
. Services extérieurs DOM	166,6	8,4 %	+ 5,8 %
. Services extérieurs TOM	124,4	6,2 %	+ 0,1 %
. Total administration	358,4	18 %	-
2. Actions DOM			
. Collectivités locales	99,4	5 %	-
. Action sociale et culturelle	415,5	21 %	+ 5,3 %
. Action économique	406,4	20,5 %	+ 11,6 %
. Total actions DOM	921,3	46,5 %	+ 7,4 %
3. Actions TOM			
. Collectivités locales	201,6	10,2 %	- 2 %
. Action sociale et culturelle	90,6	4,6 %	+ 21,1 %
. Action économique	364,1	18,4 %	+ 55 %
. Recherche	45,4	2,3 %	+ 2,9 %
. Total actions TOM	701,6	35,5 %	+ 25,7 %
TOTAL DOM-TOM	1981,3	100 %	+ 11,7 %

B. MESURES NOUVELLES

1) Dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires représentent 1.371 millions de francs, soit 57 % du total du budget. Elles enregistrent une augmentation de 2,8 % par rapport à 1988. Le montant des mesures nouvelles est de 24,3 MF.

a. Moyens des services (Titre III). Avec 654,8 MF, ils représentent 33 % du total et augmentent de 36,6 millions de francs, soit + 5,9 %. Cette augmentation est répartie sur trois postes.

● Il s'agit pour l'essentiel de la poursuite du mouvement de transfert du ministère de l'Intérieur des crédits de rémunération de fonctionnaires des collectivités locales. 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. Ce « droit d'option » est appliqué de façon progressive, et s'échelonne jusqu'en 1991.

En 1987 et 1988, 253 et 140 agents ont effectué le choix de la fonction publique d'Etat, essentiellement pour des questions de garanties d'emploi...

En 1989, l'application de ce mécanisme aboutit aux résultats suivants :

- prise en charge par l'Etat de la rémunération de 71 fonctionnaires des collectivités locales : + 9,4 MF (mesure 02.13.01),

- transfert de l'Etat vers les collectivités locales de 10 emplois : - 1,8 MF (mesure 02.13.02).

Compte tenu des mesures de régularisation, le total des transferts nets aboutit à majorer les crédits du titre III de 7,7 MF, soit 21 % de l'augmentation totale.

● Près de la moitié de l'augmentation provient du renforcement sensible des moyens affectés au **service militaire adapté** (+ 15,8 MF au total) avec :

- la création d'une deuxième section à Mayotte, soit 35 emplois créés, pour un coût de 6,7 MF (mesure 05.16.02),

- la création du service militaire adapté en Polynésie, soit 55 emplois créés, pour un coût de 8,9 MF (mesure 09.13.01),

- l'ajustement de la dotation correspondant au déplacement de l'encadrement, soit 7 MF (mesure 05.16.03).

● La troisième mesure principale touchant l'organisation des services concerne les structures gouvernementales appliquées au Pacifique Sud avec, d'une part, la suppression du Secrétariat d'Etat et, d'autre part, la création du Secrétariat permanent du Conseil du Pacifique Sud.

Cela donne lieu aux mouvements de crédits suivants :

Secrétariat d'Etat du Pacifique Sud

Cabinet :	- 2,4 MF (mesure 01.01.07)
Personnel :	- 9,7 MF (mesure 01.13.01)
Interventions générales :	- 3,8 MF (mesure 01.06.01)
Interventions locales :	- 3 MF (mesure 41.91.60)

Secrétariat permanent du Conseil du Pacifique Sud

Fonctionnement :	+ 3 MF (mesure 01.13.01)
Interventions :	+ 1 MF (mesure 01.15.01)

b. Interventions publiques (Titre IV)

Avec 476,9 millions de francs, elles représentent 24 % du total du budget. Elles diminuent de 5,9 millions de francs, soit - 1,2 %.

Cette diminution provient en quasi totalité de la suppression des crédits d'intervention mis à la disposition de l'ancien Secrétariat d'Etat du Pacifique Sud (soit 6,8 MF au total, voir ci-dessus).

Elle est compensée par l'affectation de 1 MF au profit du Secrétariat permanent du Conseil du Pacifique Sud et par la majoration, de 1 MF également, des subventions accordées à la desserte maritime de Saint-Pierre et Miquelon (qui passent de 9 à 10 MF).

2) Dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement représentent, en crédits de paiement, 849,6 millions de francs, soit 42,9 % du total. Elles augmentent de 26,3 %. L'évolution des autorisations de programme est également très positive. Elles atteignent 1.153 millions de francs, soit + 19,8 % par rapport à 1988.

Cet effort pour les DOM-TOM, entamé véritablement en 1986-1987, se poursuit donc aujourd'hui. Il concerne plus particulièrement trois actions :

- d'une part, l'application de la loi programme dans les DOM, par l'intermédiaire de la section générale du FIDOM (ch. 68.01) qui reste fixée à 405 millions de francs (après une augmentation de 18 % en 1988) ;

Note : Cette dotation a toutefois été abondée de 12 millions de francs en seconde délibération à l'Assemblée nationale.

- d'autre part, une nouvelle accélération de l'effort en faveur de la Nouvelle-Calédonie, la dotation qui lui est réservée au chapitre 68-93 s'élevant à 280 millions de francs, soit une progression de 124 % ;

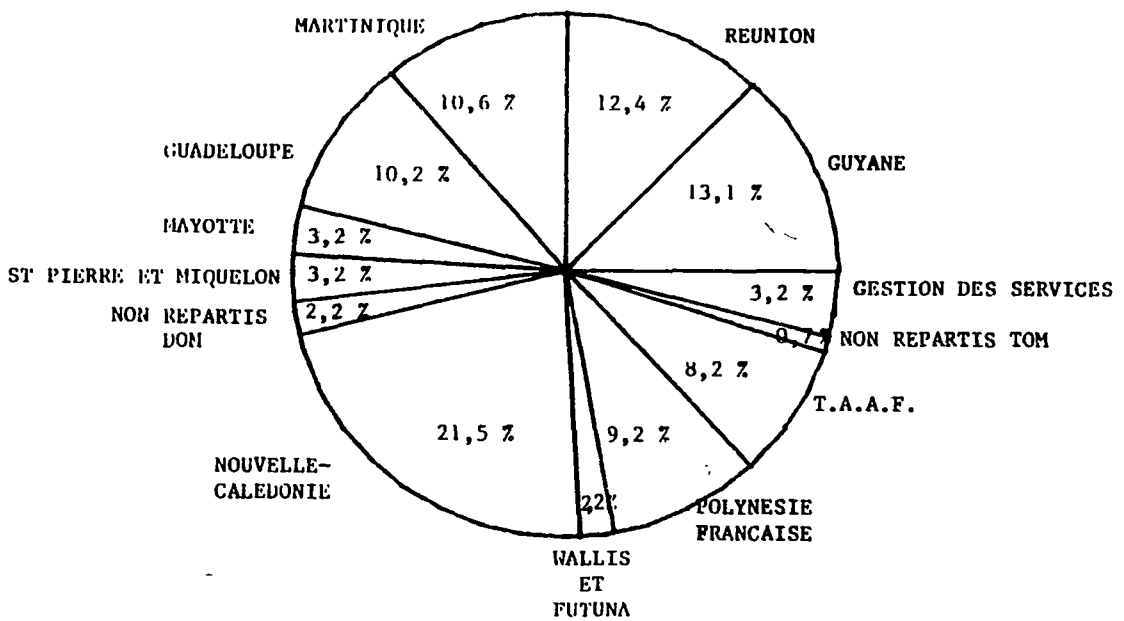
- enfin, on peut signaler, s'agissant d'actions d'ampleur plus limitée, la majoration des crédits d'équipement du service militaire adapté (+ 25,8 %) et des investissements directs portant sur l'équipement administratif de Saint-Pierre et Miquelon.

BUDGET DES DOM-TOM 1989

Tableau récapitulatif des dépenses en capital (Autorisations de programmes)

	Montant (MF)	Part dans le total	Variation 1989/88
. Investissements directs de l'Etat	67,8	5,9 %	+ 12 %
. Travaux divers d'intérêt local	12	1 %	-
. FIDOM (DOM)	564,1	48,9 %	-
. FIDES (TOM)	167,3	14,5 %	+ 13,1 %
. Actions diverses pour le développement de la Nouvelle- Calédonie	280	24,4 %	+ 124 %
. Recherche	19	1,6 %	+ 2,7 %
. S.M.A.	43,4	3,7 %	+ 25,8 %
TOTAL	1153,6	100 %	+ 19,8 %

BUDGET DES DOM-TOM 1989
Répartition géographique



CHAPITRE II

OBSERVATIONS

BILAN DES ORIENTATIONS RECENTES Répartition géographique

1) Evolution générale :

Le budget 1989 marque la poursuite de l'effort important consenti pour l'outre-mer dans un contexte budgétaire pourtant sévère.

Sur le plan budgétaire, 1987 a été le véritable tournant de la politique de l'outre-mer. Le budget pour 1987 avait alors mis 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 revint pas sur cet acquis, en dépit d'une progression plus modeste. Le projet de budget pour 1989 donne incontestablement une nouvelle accélération, avec une progression globale de 11,7 % et, pour les seules dépenses en capital, de 26 %.

Cet effort se constate à deux niveaux :

a) au niveau général : le budget a augmenté de 45 % en 5 ans en francs courants, de 30 % en francs constants.

Budget total des DOM-TOM

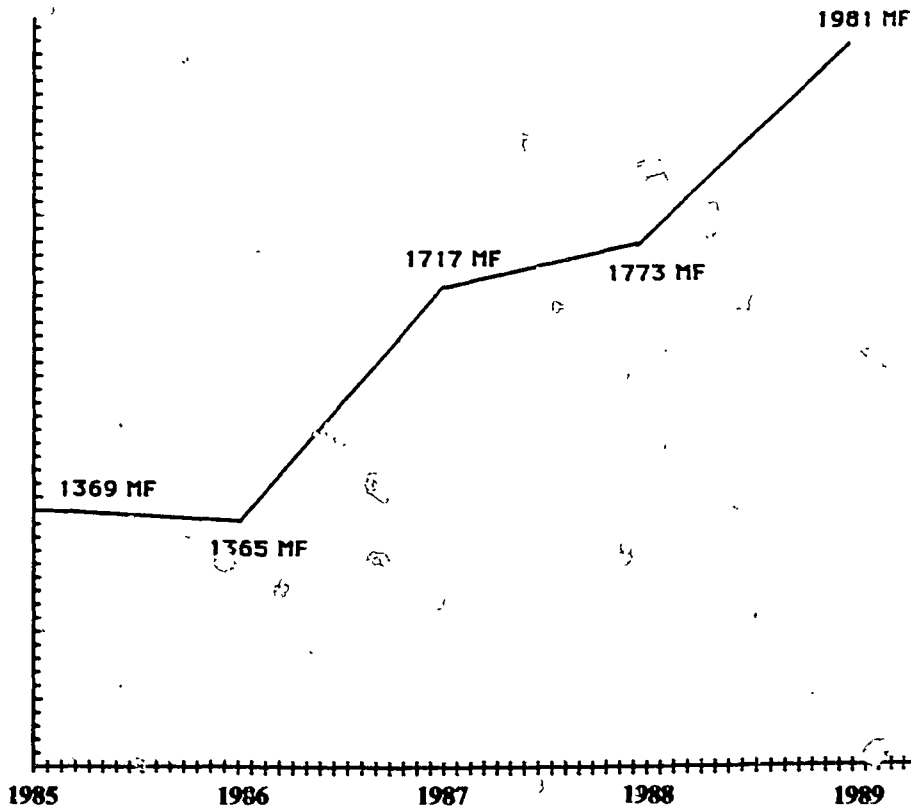
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
MF. courants (L.F.I.)	1.099	1.203	1.220	1.369	1.371	1.717	1.773	1.981
Variation en n/n-1	-	+9,5 %	+1,4 %	+12,2%	+1,4 %	+25,2%	+3,2 %	+11,7%
Evolution F. courants (1982 = 100)	100	109,4	111	124,5	124,7	156,2	161,3	180,2
Evolution F. constants (1) (1982 = 100)	100	99,8	94,3	100	97,3	118,1	118,8	129,5

(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 : + 3,1 %; 1988 : + 2,6 %; 1989 : 2,5 %.

Le graphique ci-dessous montre clairement les deux ruptures de 1987 et 1989.

Evolution du budget du Ministère des Départements et Territoires d-outre-mer



b) Cet effort bénéficie surtout aux dépenses en capital qui ont doublé, en francs courants, en 5 ans, soit + 85 % en volume.

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

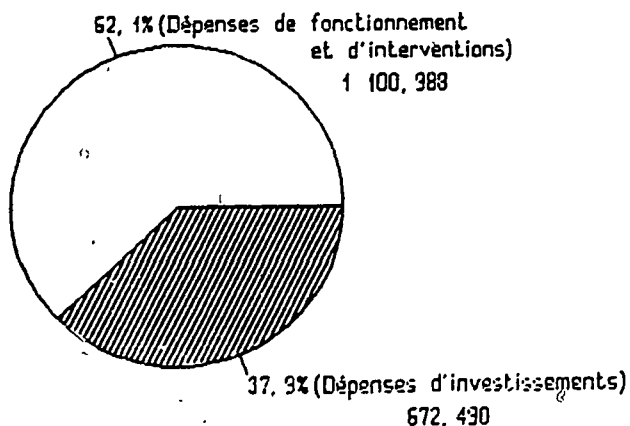
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Autorisations de programme	470	578	579	560	613	916	962	1.153
n/n-1		+23 %	+0,2%	+0,2%	+9,4%	+49,5%	+ 5 %	+19,8%
Evolution F. courants (1982 = 100)	100	123	123	119	130	195	205	245
Evolution F. constants (1) (1982 = 100)	100	112,2	104,5	95,6	101,9	147,7	151,1	176,6

(1) déflateurs identiques au tableau précédent.

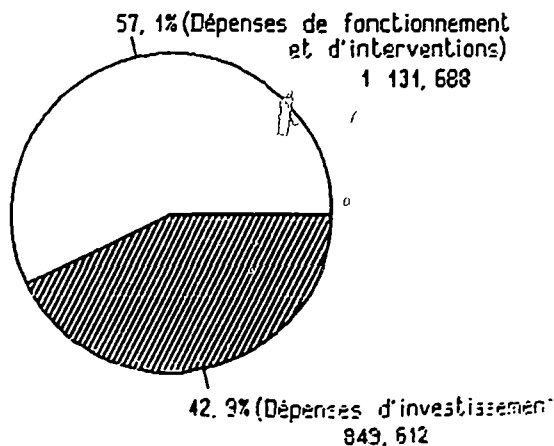
Les graphiques ci-dessous montrent clairement l'effort supplémentaire en faveur des dépenses d'investissement qui passent, en crédits de paiement, de 37,9 % du total en 1988 à 42,9 % en 1989.

Répartition entre dépenses de fonctionnement et d'interventions, et dépenses d'investissement
(dépenses ordinaires et crédits de paiement)

Budget 1988 : 1 773,478
(en millions de F)



Budget 1989 : 1 981,300
(en millions de F)



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

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 1989, puisque la dotation spécifique en faveur du territoire augmente de 120 %, soit 280 millions de francs au total.

a) Evolution sur longue période

Depuis 1986, un **effort financier** sans précédent a été consenti par l'Etat. En exécution, la Nouvelle Calédonie perçoit en moyenne plus du quart des dotations budgétaires du ministère des DOM-TOM.

En effet, les dotations initiales sont systématiquement abondées en cours d'année depuis 3 ans. Les mesures les plus significatives ont été les suivantes :

- la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 abondait les crédits de 512 millions de francs en autorisations de programme, pour permettre le redémarrage économique;

- l'abondement du fonds exceptionnel créé le 17 juillet 1986, en août 1987 lors d'une visite du ministre des DOM-TOM dans le territoire;

- l'année 1988 ne fait pas exception, puisque 352 millions de francs ont été ouverts par décret d'avance en septembre 1988, répartis, il est vrai pour l'essentiel, entre d'autres ministères techniques : 287 MF pour le ministère de l'intérieur (dont 212 MF pour les élections); 29 MF pour les services généraux du Premier ministre; 10 MF pour le MEDETOM.

Rappelons que 100 MF ont été demandés au collectif 1988. 73 MF seront consacrés aux rémunérations des jeunes stagiaires pour le développement et 27 MF à la formation professionnelle, sur place et en métropole, et à des bourses.

Le tableau ci-dessous montre clairement la part de la Nouvelle Calédonie dans les crédits du ministère et l'abondement en cours d'année.

BUDGET DES DOM-TOM
Dépenses affectées à la Nouvelle Calédonie

	1985 Exécution	1986 Prévision	1986 Exécution	1987 Prévision	1987 Exécution	1988 Prévision	1989 Prévision
Dépenses civiles.....	147	177	473	342	454	303	406
Dépenses militaires.....	21	-	6	22	19	20	20
Total dépenses Nouvelle Calédonie	168	177	479	364	473	323	426
Total budget.....	1 369	1 365	1 370	1 717	1 811	1 773	1 993
Part Nouvelle Calédonie/budget	12 %	13 %	25 %	21 %	26 %	18 %	21 %

Source : budget des programmes. Les dépenses recensées sont les dépenses de fonctionnement, d'intervention, d'investissement. Le total du budget 1989 prend en compte l'abondement de 12 MF.

b) La dotation exceptionnelle en faveur de la Nouvelle Calédonie 1989

La Nouvelle Calédonie se voit affecter, sur le chapitre 68.93 « Actions diverses pour le développement de la Nouvelle Calédonie », une dotation de 280 millions de francs en AP et 205 millions de francs en CP, soit respectivement 124 % et 71 % de plus que l'année précédente. Ce chapitre est destiné à alimenter le fonds d'équipement et de promotion pour la Nouvelle Calédonie, créé et défini par le Projet de Loi portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle Calédonie en 1998.

Ce fonds a pour but de financer les mesures d'aides économiques et sociales qui accompagnent la mise en place du statut. Cet effort porte sur :

- **le désenclavement** : 48,75 MF prévus pour la création d'un port en eau profonde à Népoui, l'aménagement de la route transversale Koné-Côte est et d'une section de Houailou-Canala, les équipements de transport aérien et maritime.

- **les infrastructures et l'équipement des futures provinces** : 12 MF seront consacrés à la création d'un pôle d'attraction économique sur la côte est et 70 MF à des opérations d'assainissement de Nouméa, d'alimentation en eau des communes, d'électrification, d'installation de liaisons téléphoniques nouvelles. D'autre part, 36 MF sont prévus pour la mise en place des provinces et pour des subventions aux communes.

- **le développement économique** : un Institut calédonien de participation destiné à effectuer des prises de participation - ultérieurement rétrocédées à des mélanésiens - dans des activités productives, devra permettre un développement équilibré du territoire. 15 MF seront affectés à cet Institut en 1989.

En outre un appui financier direct sera apporté à des projets d'équipement ou de production permettant de développer l'utilisation des ressources locales et l'emploi dans les tribus pour un montant de 18 MF.

Enfin, le rééquilibrage du territoire au profit des zones rurales est une condition du développement économique. Il pourra reposer sur des activités agricoles, artisanales, halieutiques et touristiques (cerfs, café, vanille, zones d'accueil...). 40 MF ont été réservés pour 1989 à ces opérations.

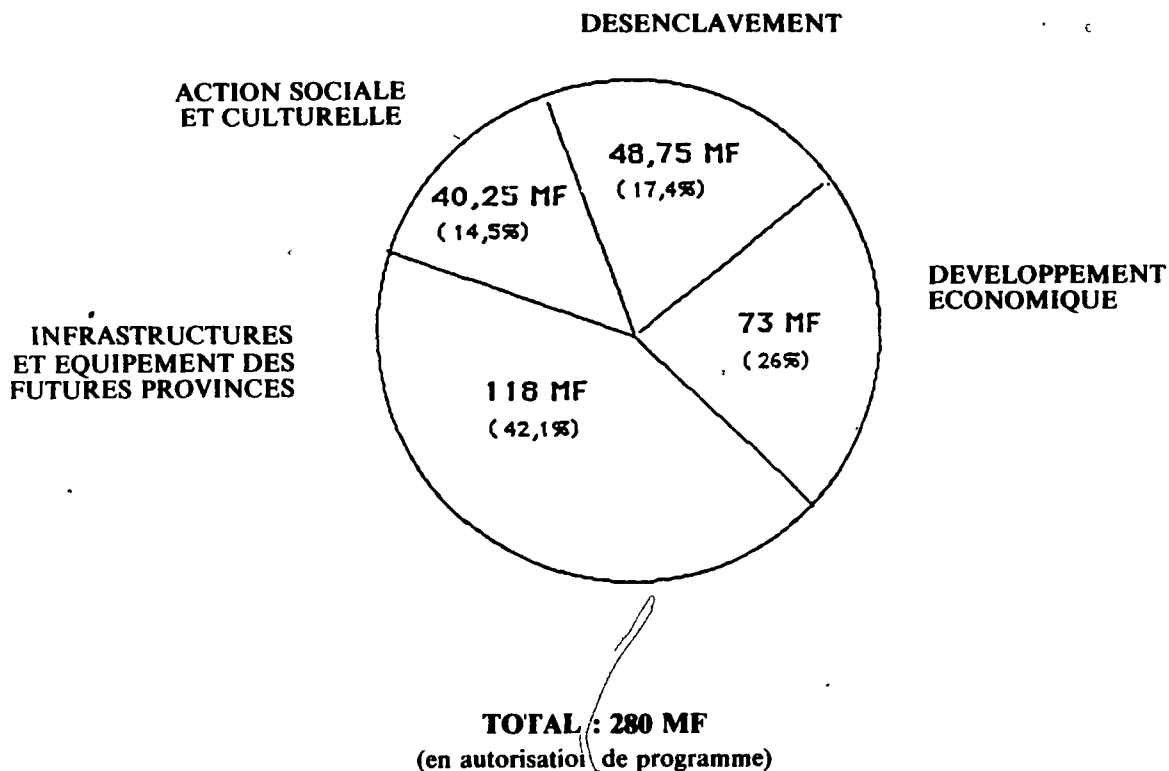
- **l'action sociale** : l'accent sera mis sur le logement social et les actions sanitaires. C'est ainsi que, pour améliorer l'habitat rural mélanésien, des aides au logement en faveur des ménages ayant un revenu inférieur au SMIC feront l'objet d'une dotation de 27,5 MF en 1989. Cet effort complètera l'action du fonds social de l'habitat.

Par ailleurs, l'état sanitaire des populations de Nouvelle Calédonie (et spécialement de celles qui habitent dans l'intérieur et les îles) appelle des mesures d'urgence. 10 MF sont inscrits au budget 1989 pour financer les actions visant à améliorer l'équipement et les conditions de fonctionnement des dispensaires ainsi qu'à compléter la formation des auxiliaires médicaux.

- **l'action culturelle** enfin : 2,75 MF sont réservés aux activités programmées par les divers organismes culturels et notamment l'Agence de développement de la culture canaque.

La répartition des crédits est présentée dans le graphique ci-dessous :

**DOTATION EXCEPTIONNELLE EN FAVEUR
DE LA NOUVELLE CALEDONIE**



Hors formation professionnelle

3) Les départements d'outre mer

Les dépenses affectées aux départements d'outre mer représentent 54 % du total du budget des DOM-TOM (voir annexe 3). Cette importance est aujourd'hui confirmée, encadrée par la loi de programme du 31 décembre 1986. Les financements correspondants ont été dégagés en 1989.

L'action économique en faveur des DOM est également complétée par une action sociale, qui vise notamment à établir l'égalité sociale entre les départements français.

3.1. L'action économique

3.1.1 Le FIDOM - présentation générale

Le vecteur principal de l'action de l'Etat en faveur de l'équipement des DOM est le Fonds d'investissement des départements d'outre mer - FIDOM. Les dotations de chacune des trois sections - générale, départementale, régionale - sont reconduites en francs courants en 1989. Dans le projet de budget, la section générale a toutefois été abondée de 12 millions de francs en seconde délibération.

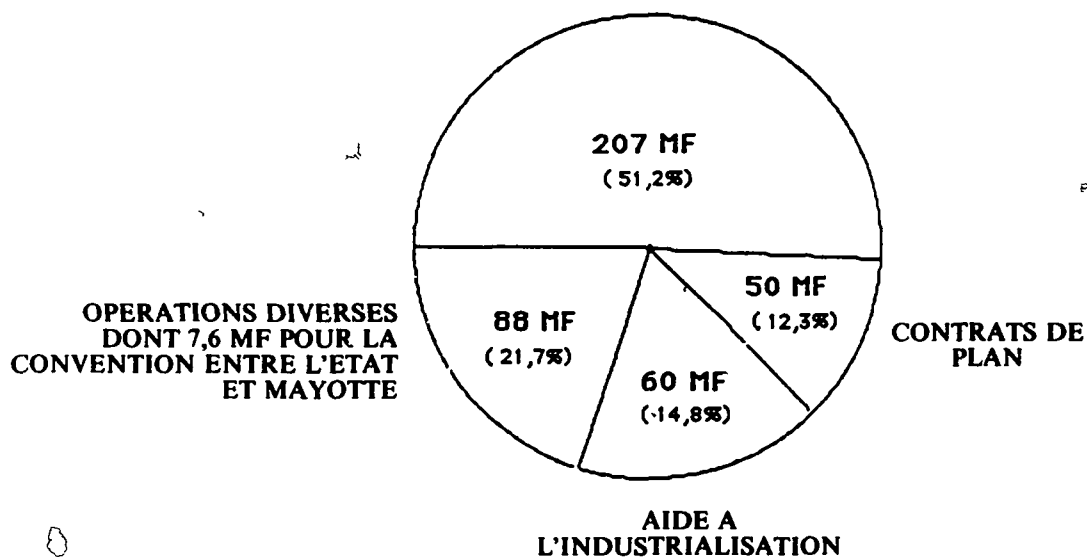
L'utilisation des dotations de 1988 (dotation budgétaire report de crédits 1987) a fait l'objet de la répartition suivante :

VENTILATION GEOGRAPHIQUE DES CREDITS DU FIDOM 1988* (millions de francs)

	Section générale	Section départementale	Section régionale	Total
Martinique	58	17,8	18,2	94
Guadeloupe	62,3	17	17,5	96,8
Guyane	55,3	8,9	11,1	75,3
Réunion	103,8	20,8	20,9	145,5
Saint-Pierre et Miquelon	11,6	6,8		18,4
Mayotte	69,0	14,3		75,2
Opérations	68,2			68,2
TOTAL	420,1	85,3	67,7	573,3

*dotations initiales Section générale 405 MF, départementale 88,4 MF, régionale 70,7 MF) + reports de crédits.

La section générale du FIDOM est reconduite dans le projet de budget, et avant la majoration de 12 millions à l'Assemblée nationale, à 405 millions de francs en autorisations de programme. La répartition prévisionnelle de ces crédits s'établit comme suit :

LOI DE PROGRAMME

TOTAL : 405 MF
(en autorisation de programme)

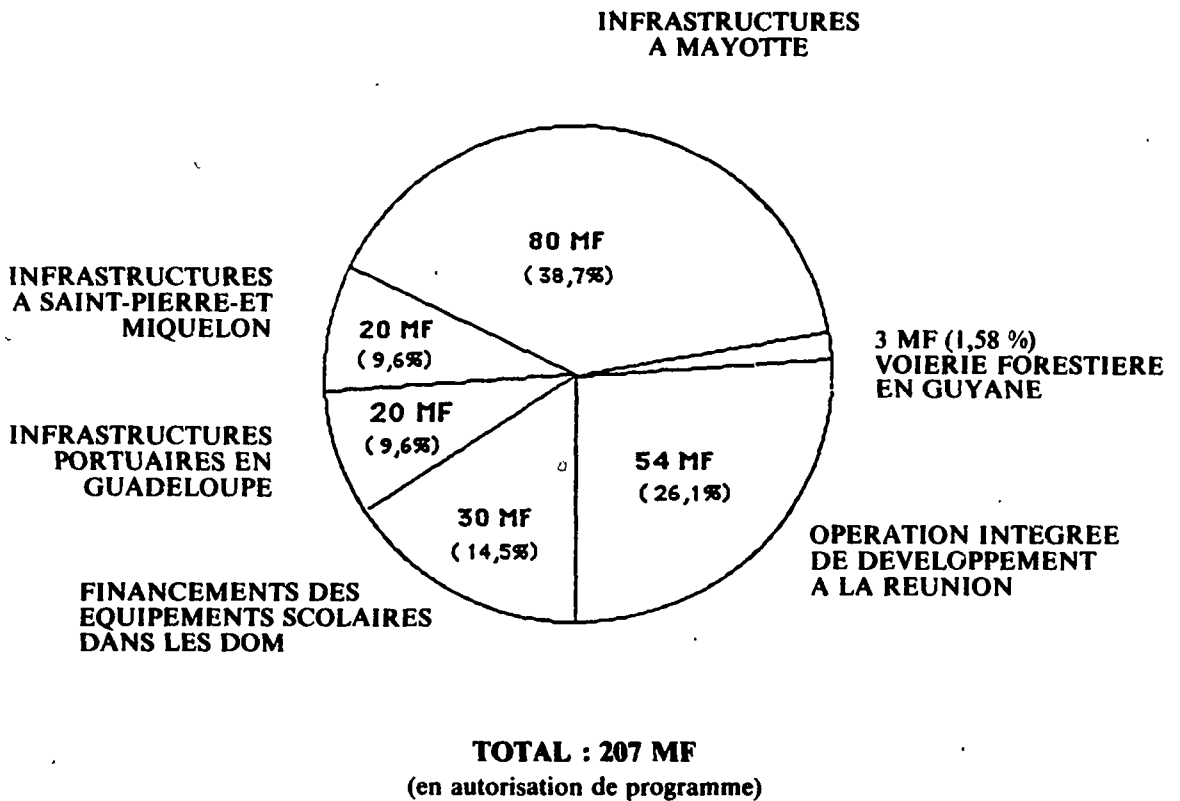
3.1.2. La loi programme

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 l'élément majeur de l'action des pouvoirs publics en faveur des DOM. Sur le plan budgétaire, celle loi est naturellement un élément déterminant, non seulement par les sommes globalement prévues ou « engagées » : 2,33 milliards de francs sur la période 1988-1991, 3,62 milliards sur la période 1987-1994, mais aussi par la préaffectation budgétaire.

Sur la dotation totale du FIDOM, 51 %, soit 207 milliards de francs contre 248 MF en 1988, sont affectés au financement de la loi de programme, en particulier des opérations d'infrastructures. Ces opérations sont réparties comme suit :

- infrastructures portuaires en Guadeloupe (20 MF),
- voirie forestière en Guyane (3 MF),
- opération intégrée de développement à la Réunion (54 MF),
- désenclavement de l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon (20 MF),
- équipements scolaires dans les DOM (30 MF),
- infrastructures de développement à Mayotte (80 MF).

LOI DE PROGRAMME (INFRASTRUCTURES)



3.1.3 les contrats de plan

50 millions de francs sont prévus en 1989 pour le financement de contrats de plan. Le FIDOM n'intervient toutefois que pour moins de 6 % du total des engagements de l'Etat.

- Bilan du IX^e plan : Le total des engagements prévisionnels de l'Etat dans les contrats de plan signés en 1984 avec les quatre DOM et Saint-Pierre et Miquelon s'élève à environ 5,5 milliards de francs, dont 2,15 milliards financés par les ministères techniques, 3 milliards d'engagements de l'Etat au titre de l'aide au logement social et 300 MF de contribution du FIDOM. Le total des opérations inscrites dans ces contrats dépassait 8 milliards.

Le FIDOM a tenu ses engagements sur la période 1984-1988 puisque près de 320 MF de crédits ont été mis en place au titre de ces contrats.

- Perspectives X^e plan : L'étude des avant-projets transmis par les collectivités locales permet de dégager certaines orientations. Les priorités dégagées par les collectivités concernent essentiellement :

- . le désenclavement des régions et territoires (aménagement des aéroports du Raizet et de Fort-de-France, prolongation des pistes de Saint-Pierre et de Gillot, amélioration de la desserte aérienne de Wallis et Futuna...);

- . le logement social et la résorption de l'habitat insalubre (projets en Polynésie, à la Réunion, le quartier Boissard en Guadeloupe...);

- . la formation et les équipements scolaires et universitaires;

- . la mise en place de programme d'aménagement concerté du territoire (programme des « Hauts » de la Réunion).

Le coût des opérations présentées dans les avant-projets est particulièrement élevé et se chiffre à 16,3 milliards soit le double des contrats du IX^e plan. La participation demandée à l'Etat passerait à 7 milliards mais il est remarqué que l'effort des régions et collectivités progresserait également fortement.

Ces estimations incluent les propositions de la Polynésie française qui n'avait pas conclu de contrat pour le IX^e plan.

Les contrats de développement qui seront conclus avec les provinces de Nouvelle Calédonie seront établis en fonction du calendrier de mise en place de ces nouvelles collectivités.

3.2 l'action sociale

Les indicateurs sociaux des départements ne sont pas bons. Si les taux d'inflation ne sont que légèrement supérieurs à ceux de métropole (voire même inférieurs dans le cas de la Réunion), les taux de chômage atteignent des niveaux considérables (jusqu'à 32 %) (1) et l'action économique, encadrée par la loi de programme et les contrats de plan, doit impérativement être accompagnée par une action sociale ambitieuse.

Le développement économique doit être au service de l'égalité sociale, vers laquelle tendent trois mesures distinctes : l'application de la loi de programme, l'application du revenu minimum d'insertion dans les DOM, les mesures spécifiquement budgétaires en faveur de l'insertion.

3.2.1. l'application de la loi de programme en 1988

La loi de programme a prévu la parité sociale globale dans un délai de cinq ans.

Lors de son audition par la Commission des affaires sociales, M. Louis Le Penec, ministre des DOM-TOM, a détaillé de façon très précise les mesures intervenues en ce sens qui ont été mises en oeuvre :

- **l'allocation spéciale vieillesse** étendue par le décret n° 88-88 du 27 janvier 1988. Environ 15.000 personnes âgées perçoivent ainsi 948 F supplémentaires chaque mois. Le coût de cette mesure a été estimé à 180 MF;

- **l'allocation compensatrice aux adultes handicapés**, étendue par le décret n° 88-124 du 5 février 1988. 5.000 handicapés en bénéficient depuis le 1^{er} janvier 1988 et reçoivent un montant mensuel de 2.560 F en moyenne.

Cette allocation étant versée par les départements, 129,8 MF ont été inscrits en loi de finances initiale en 1988, pour compenser, dans le cadre de la dotation générale de décentralisation, conformément à l'article 15 de la loi, cette dépense supplémentaire.

Ces deux allocations sont attribuées et versées dans les conditions métropolitaines.

(1) Voir taux de change page 36.

- la loi de programme prévoit également, par son article 14, de **supprimer la condition d'activité professionnelle, pour percevoir les prestations familiales**, dans un délai de 5 ans pour les employeurs et travailleurs indépendants et de 3 ans pour les autres catégories concernées.

Cette suppression pour l'attribution des allocations familiales a été prévue en 1988 pour les chômeurs, les salariés occasionnels et les inactifs, par les décrets n° 88-191 et n° 88-192 du 26 février 1988 : elles sont donc versées aux nouveaux bénéficiaires, environ 15.000 familles et 45.000 enfants, depuis le 1^{er} mars 1988.

Le coût de cette mesure est évalué à 205,6 MF, y compris l'allocation de rentrée scolaire accordée aux familles qui perçoivent les allocations familiales.

Au total l'application du volet social de la loi du programme représente **515 millions de francs en année pleine**.

Enfin, la Commission nationale d'évaluation prévue par l'article 13 de la loi a été mise en place le 16 novembre 1987 et a rendu son rapport le 23 mars 1988. Elle devait procéder à une estimation du coût de la parité sociale globale et, au-delà, se prononcer sur l'opportunité d'étendre à l'identique certaines prestations servies en Métropole.

Dans la suite de ce rapport, et surtout conformément aux orientations tracées par le Président de la République dans sa lettre aux Français, la notion de parité sociale globale, prise en compte par le précédent Gouvernement dans le cadre de la loi de programme, est désormais remplacée par celle d'égalité sociale qui relève d'une philosophie différente, puisqu'elle reconnaît aux ressortissants des DOM la qualité de citoyens à égalité de droits avec ceux de la Métropole. Elle est aussi plus large, puisqu'elle va au-delà de la seule égalité de la protection sociale.

3.2.2 le revenu minimum d'insertion R.M.I.

Dans cette perspective de parvenir progressivement à une égalité sociale, le R.M.I. sera appliqué aux départements d'outre mer sans autre délai, par rapport à la Métropole, que celui qui est nécessaire à la consultation des Conseils généraux des départements d'outre mer sur les modalités d'adaptation.

En Métropole comme outre mer, il est nécessaire de préserver un rapport convenable entre le R.M.I. et le S.M.I.C.. Un R.M.I. fixé à un niveau trop proche du S.M.I.C. ne manquerait pas d'avoir sur les comportements de travail des incidences peu souhaitables, tant pour les populations concernées que pour l'activité économique.

La principale mesure d'adaptation sera donc, dans cet esprit, de fixer le montant du R.M.I. servi dans les DOM, dans le même rapport avec le R.M.I. métropolitain que celui des S.M.I.C. métropolitain et d'outre mer (1) (soit 18 à 20 % inférieur aux taux de Métropole).

Les sommes correspondant à l'écart entre le R.M.I. servi en Métropole et le R.M.I. servi outre mer seront affectées globalement à des actions d'insertion.

3.2.3 les moyens budgétaires traditionnels

Outre la loi de programme et le revenu minimum d'insertion, qui font appel à la solidarité nationale et dont les financements sont assurés par d'autres ministères, le ministre des DOM-TOM mène de son côté des actions sociales complémentaires, visant notamment à l'insertion.

L'appréciation, globalement réservée au vu de la baisse de certains crédits, doit être nuancée.

Ainsi, globalement, les crédits d'action sociale régressent de 0,5 %, mais cette baisse résulte pour l'essentiel de la suppression des crédits d'intervention du Secrétariat d'Etat du Pacifique sud et les crédits DOM sont relativement préservés.

● Le principal volet de l'action du ministère est celui de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs outre mer (A.N.T.).

Les dotations budgétaires (chapitre 46-94, art. 20) sont il est vrai très irrégulières au cours de ces dernières années. Votre Commission s'était félicitée de la remise à niveau intervenue en 1987-1988 après une baisse continue entre 1984 et 1986. Cette année (budget 1989), la subvention à l'A.N.T. diminue à nouveau légèrement.

(1) Nota : montant des S.M.I.C. de Métropoles et des DOM :

Subvention à l'A.N.T.

(ch.46-94, art.20)	1985	1986	1987	1988	1989
Dotation. MF courants. Loi de finances initiale	72.836	68.816	84.188	97.188	96.626
Variation n/n-1	-9 %	-5,5 %	+22 %	+15 %	-0,6 %

Toutefois, cette appréciation doit être nuancée en raison de l'importance des financements complémentaires, de la part notamment du Fonds social européen ; ces apports avaient fortement décru en 1987-1988, mais devraient augmenter en 1989.

Ressources complémentaires de l'A.N.T.

Recettes	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Fonds social européen	21,2	22,8	23,6	32,5	15,8	21,5 (prévision)
Départements et régions	0,46	0,170	2,9	6,6	23,5	27,9 (prévision)

● Autre relais important de l'action sociale : le service militaire adapté (S.M.A.).

Les unités du S.M.A. ont poursuivi leur action de formation et de participation au développement avec, semble-t-il, un plein succès.

Le volume des crédits affectés au S.M.A. est de 300 MF en 1988 répartis comme suit :

Crédits S.M.A.

	DOM	TOM	Total
Rémunération	150	7	157
Fonctionnement	101	8	109
Investissements	30	4	34
TOTAL	281	19	300

Cette formule, qui donne complète satisfaction, a d'ailleurs été progressivement étendue aux différents départements et territoires, à Mayotte en 1987, en Polynésie en 1989.

Votre rapporteur se propose d'étudier cette formule mal connue au cours de l'année 1989.

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

a) Mayotte

En application de la loi de programme et de la convention du 28 mars 1987, deux projets d'équipement sont envisagés.

1. La construction d'un port en eau profonde : les études techniques préalables ont été menées à bien en 1987 par le ministère des transports et de la mer, financées par ce dernier (0,75 MF). L'avant projet détaillé fait l'objet à l'heure actuelle d'une mise au point définitive avant lancement de l'appel d'offres.

La passation du marché est prévue pour la fin de l'année. Le coût total de l'opération est évalué à 120 MF.

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 porteurs en allongeant les pistes de 300 mètres. Le choix technique n'est toutefois pas encore arrêté définitivement.

3. En outre, en raison du bilan positif dégagé par l'instauration du service militaire à Mayotte, le budget 1989 prévoit la mise en place d'une seconde section, pour un coût total de 6,7 MF.

Au total 63,8 MF devraient être affectés à Mayotte en 1989.

Dépenses affectées à Mayotte (MF)

	1985	1986 Exécution	1987 Exécution	1988	1989
Dépenses civiles	38	53	57	46	50,2
Dépenses militaires			2	7	13,6
Total	38	53	59	53	63,8

b) Saint-Pierre et Miquelon

Le différend franco-canadien porte sur deux questions distinctes et cependant liées :

- le litige frontalier de la délimitation des zones économiques exclusives,

- la fixation des quotas de pêche accordés par le Canada dans sa zone économique exclusive aux pêcheurs français, dans le cadre de l'accord de 1972.

En 1987, les Canadiens avaient octroyé unilatéralement 6.500 tonnes de morue aux pêcheurs français (dont 3.500 tonnes dans le golfe du Saint-Laurent), contre 20.500 tonnes annuelles, de 1981 à 1986. En 1988, le Canada n'a accordé aucun quota.

Cette attitude a eu des conséquences graves sur la flotte de l'archipel et a conduit à la disparition de deux des trois armements métropolitains, provoquant le désarmement de six des neuf chalutiers de grande pêche français.

La France soutient une position très ferme quant aux droits historiques des pêcheurs français et à la défense de leurs intérêts économiques, confirmés par l'accord franco-canadien de 1972. Elle doit faire face à une attitude très rigide des Canadiens qui accusent nos pêcheurs de surpêche.

Devant l'impossibilité de parvenir actuellement à un accord par la voie de négociations bilatérales, le gouvernement français a demandé, le 12 septembre 1988, l'application immédiate de l'accord de médiation conclu le 30 avril 1988 par les deux pays.

Il s'agit de soumettre la question des quotas de pêche français dans les eaux canadiennes à un médiateur choisi conjointement par les deux parties.

Indépendamment de ce grave différend, qui retient naturellement toute l'attention des pouvoirs publics, le budget ne consacre que peu de crédits à l'archipel :

Dépenses affectées à Saint-Pierre et Miquelon (MF courants)

1985	1986	1987	1988	1989
36,1	34,3	89,4	60,2	62

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

a) Présentation générale

Les dépenses des TOM représentent 39,6 % du budget, les seuls territoires de Wallis et Futuna, Polynésie et T.A.A.F. représentant 18,2 % du budget.

Budget des DOM-TOM 1989 Crédits des territoires d'outre mer

	Nouvelle Calédonie	Wallis et Futuna	Polynésie	T.A.A.F.	Non répartis	Total
Dépenses civiles (MF)	405,9	44,2	167,6	163,3	13,9	794,9
Dépenses militaires (MF)	19,6	-	15,7	-	-	35,
TOTAL	425,5	44,2	183,3	163,3	13,9	785,4
% dans le total du budget	21,5	2,2	9,2	8,2	0,7	39,6

Exact parallèle du FIDOM, le FIDES, Fonds d'investissement pour le développement économique et social, est l'instrument privilégié de l'Etat en faveur du développement économique des territoires d'outre mer.

Celui-ci fait apparaître un fort déséquilibre au profit de la Nouvelle Calédonie, déséquilibre accru par l'attribution d'une dotation spécifique et une grande irrégularité.

Répartition des crédits FIDES* (millions de francs)

	1986	1987	1988
Nouvelle Calédonie	187	173	120
Polynésie	56	64	102
Wallis et Futuna	43	37	17
T.A.A.F.	7	3	19
Opérations communes	5	7	11
TOTAL	298	284	269

*Toutes sections confondues, ic. section générale (ch.68-90 et 68-93) et section des territoires (ch.68-92)

b) Wallis et Futuna

La plupart des travaux routiers prévus dans les contrats de plan ont été réalisés, soit :

- . route circulaire de Futuna réalisée en 1985-1986 (coût : 1,56 MF)
- . bretelle entre aéroport et route centrale de Wallis réalisée en 1986 (coût : 2,2 MF)

- . recalibrage des routes territoriales, en cours (coût : 17 MF)

Reste à réaliser la route d'accès intérieur à Futuna.

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

Crédits affectés à Wallis et Futuna

1985	1986	1987	1988	1989
36	35,8	36,5	38,5	45,1

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

Les crédits affectés à ce territoire, après une stagnation de trois ans, connaissent un véritable développement : + 57 % en deux ans.

Crédits affectés aux T.A.A.F.

1985	1986	1987	1988	1989
126,2	125,1	130,2	158,5	204,1

Ce bond résulte principalement de la construction d'une piste d'atterrissage en terre Adélie. La décision a été prise lors d'une réunion interministérielle le 24 mars 1987. Elle permettra de doubler la durée de la campagne d'été avec une accessibilité aérienne de cinq mois par an. Le coût global est de 100 millions de francs entre 1986 et 1992 (auxquels s'ajoutent 15 MF de recherches menées entre 1982 et 1986).

Ces dépenses sont financées à 46,5 % par le ministère des DOM-TOM, 20 % par le ministère des transports, 33,5 % par le ministère de la recherche.

**Coût et répartition du financement de la construction
de la piste en terre Adélie - Millions de francs**

Année	DOM-TOM	Transports	Recherche	Total
1986	2,5	1	11,5	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

Les travaux devraient s'échelonner entre 1988 et mars 1992

CHAPITRE III

LES PROBLEMES EN SUSPENS

En dépit de la croissance exceptionnelle du budget des DOM-TOM depuis quelques années, traduisant ainsi le soutien des pouvoirs publics, votre Commission s'interroge sur certaines actions publiques.

Premier problème : la fiscalité

Peut-on outre mer, encore agir pour la fiscalité ? Les résultats des mesures fiscales en faveur de l'outre mer sont en effet variables.

a) les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales qui mesurent l'incidence des aménagements par rapport au droit commun sont évaluées à 7,3 milliards de francs en 1988.

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

L'effet incitatif des aménagements fiscaux ne peut être ignoré. Il est patent, en effet, que les modifications de la législation fiscale introduites en 1986 ont entraîné très rapidement une forte 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 totale ne peut être évaluée avec précision. Seule peut être évaluée l'incidence budgétaire : les déductions pratiquées par les entreprises en raison d'investissements effectués dans les secteurs ouvrant droit à celles-ci ont presque triplé entre 1986 et 1988 (1.100 MF contre 300 MF).

Le tableau ci-dessous, établi à partir du document annexé au projet de loi de finances (voies et moyens Tome II) récapitule les divers aménagements :

Référence au texte (Code général des Impôts ou Code des douanes)	Année de l'institution	Nature de la mesure	Résultat 1986	Résultat 1987	Estima- tion 1988
197-1 ^{er} CGI.....	1960	Réduction, pour les contribuables des DOM, de la cotisation d'impôt sur le revenu des personnes physiques résultant du barème	415 MF	460 MF	470 MF
199 undecies	1986	Réduction d'impôt au titre des acquisitions d'immeubles effectuées dans les D.O.M.		45 MF	90 MF
238 bis HA, HB, HC CGI.....	1980-1982 1986	Déduction des revenus et bénéfices investis dans les DOM et les TOM	300 MF	470 MF	1 100 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	17 MF	30 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	n.c.	n.c.	n.c.
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	90 MF	120 MF	130 MF
231-2 bis ° alinéa 231-5 CGI. . .		Diminution des taux de la taxe sur les salaires dans les DOM	115 MF	250 MF	280 MF
295-4-1 ^{er} CGI.....	1970 et 1977	Exonération de T.V.A. bénéficiant à certaines entreprises hôtelières dans les DOM	n.c.	n.c.	n.c.
295-1 ^{er} -1 ^{er} CGI	1961	Exonération de T.V.A. pour les transports de personnes et de marchandises dans les DOM	n.c.	n.c.	n.c.
295-1 ^{er} , 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	355 MF	365 MF	380 MF
296 CGI.....	1969 et 1976	Réduction des taux de la T.V.A. dans les DOM	3 000 MF	3 980 MF	4 240 MF
DM.....	1953	Régime particulier de déductibilité de la T.V.A. afférentes à certains produits exonérés	270 MF	300 MF	315 MF
267 CGI.....	1947	Non-application de la T.I.P.P. dans les DOM	185 MF	205 MF	280 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	n.c.	n.c.	n.c.
DM.....	1969 et 1972	Exonération de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers immatriculés dans les DOM			



b) 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 ».

La mise en oeuvre des dispositions de la loi de programme sur les zones franches a fait l'objet d'une instruction interministérielle du 26 août 1987.

Comme le présentait votre Commission, qui avait émis un avis très réservé sur cette disposition (en raison des conséquences fiscales très limitées et d'une perte non négligeable des ressources des collectivités locales, non compensées par l'Etat), à ce jour aucune demande officielle tendant à la création d'une zone franche n'a été transmise au Gouvernement bien que quelques études aient été entreprises.

En effet, si la création des zones franches relève d'un décret, elle nécessite en outre un accord unanime des collectivités locales intéressées (région, département, commune) appelées à consentir des pertes de recettes significatives (octroi de mer, taxe professionnelle).

Deuxième problème : les subventions

- 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.

La prime d'équipement a été instituée pour la première fois dans les départements d'outre mer par le décret n° 61-623 du 17 juin 1961.

La prime d'emploi a été créée par le décret n° 65-1005 du 26 novembre 1965.

Les décrets n° 86-633 et 86-634 du 15 mars 1986 relatifs à la prime d'emploi et à la prime d'équipement avaient étendu le champ d'application sectoriel et géographique de ces aides. Le décret du 28 mars 1988 rend les aides plus incitatives par une procédure plus souple et déconcentrée.

Le bilan de ces primes est nuancé. La part de l'aide de l'Etat a diminué : 22 centimes pour un franc investi en 1981, 13 centimes en 1987 ; le coût d'un emploi aidé, lui, a augmenté de 62 %, 37.310 F en 1981, 60.441 F en 1987. Le nombre d'emplois créés n'a pas évolué de façon significative et les taux de chômage demeurent particulièrement élevés (1).

Primes-aides à l'emploi

	1983	1984	1985	1986	1987
Primes d'équipement	21 MF	25 MF	32,8 MF	28,3 MF	36,2 MF
Investissements	131,3 MF	130 MF	259 MF	175 MF	197 MF
Emplois créés	393	434	532	376	524
Prime par emploi créé	53.890 F	58.145 F	61.600 F	75.162 F	69.187 F
Primes d'emploi	22,3 MF	9,7 MF	29 MF	12,8 MF	13,3 MF
Investissements	165,7 MF	60 MF	139,7 MF	86,5	78 MF
Emplois créés	564	268	684	227	229
Coût d'un emploi aidé	39.526 F	36.171 F	42.412	56.502	60.441 F

En revanche, les potentialités de l'activité touristique ne semblent pas avoir été totalement utilisées et l'aide de l'Etat pourrait avoir un rôle d'impulsion déterminant.

Troisième problème : le personnel outre mer

Les questions touchant le personnel concernent moins les effectifs que les rémunérations servies.

L'évolution des effectifs est difficile à évaluer en raison de l'exercice du droit d'option, à l'origine de mouvements croisés entre administrations. D'une façon générale :

- les effectifs budgétaires de l'administration centrale sont en baisse régulière depuis 1985 : 320 en 1988,

- les effectifs des DOM augmentent sensiblement sous l'effet du droit d'option : 923 en 1988,

- les effectifs dans les TOM diminuent : 531 en 1988.

(1) taux de chômage du DOM 1988 Guad. 23,6; Guy. 11,1; Mart. 24,2; Réunion 32,7; SPM 19,5; ensemble 27,2; voir également sur ce point le rapport pour avis de la Commission des affaires sociales.

En revanche reste posée la lancinante question des rémunérations du personnel outre mer.

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

Outre les indemnités générales de la fonction publique (résidence...), le personnel civil, outre-mer bénéficie d'une « indemnité d'éloignement », le personnel militaire, d'une « indemnité d'installation », dont les taux, variables par département ou territoire peuvent être importants (jusqu'ici 50 % de la rémunération principale). Le total des indemnités d'éloignement représente un total - minimum - de 41 millions de francs - soit 17 MF pour le personnel civil et 24 MF pour le personnel militaire.

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

Cette question a pour la première fois été traitée de façon précise par les services du ministère, dans une réponse aux questionnaires budgétaires en 1987. Mais cette préoccupation n'a pas été suivie d'initiatives concrètes.

Interrogé sur ce point, M. Le Pensec, ministre des DOM-TOM, a estimé qu'il ne s'agissait pas d'un problème spécifique à ses services mais touchait tous les personnels expatriés, notamment les diplomates.

La révision des indemnités de résidence, en cours au ministère des affaires étrangères pourrait servir de point de départ à une analyse plus complète de la situation du personnel outre mer. Une telle initiative ne pouvait venir que d'une impulsion conjointe de plusieurs ministères.

Quatrième problème : l'intégration de l'outre mer dans la perspective de l'instauration du marché unique européen

- Un effort financier accru de la part de la communauté

La création prochaine du marché unique européen a été pour une grande part à l'origine de la réforme des fonds structurels européens, orientation entreprise par la communauté européenne. Cette réforme s'adresse prioritairement aux régions qui connaissent des retards de développement structurels importants. Il est prévu de consacrer l'accroissement considérable des crédits européens à ces régions parmi lesquelles figurent les DOM. En termes réels, **les concours communautaires devraient doubler d'ici 1992** et 80 % environ du FEDER qui finance les investissements d'infrastructures ou d'industries concerneront lesdites régions.

D'ores et déjà, on peut rappeler que le Fonds social européen vient abonder les dotations publiques à l'A.N.T. dans des proportions non négligeables, les concours communautaires représentent entre 30 et 38 % des subventions de l'Etat (voir ci-dessus « action sociale dans les DOM » page 27).

Le total des concours de la C.E.E. dans les DOM peut être estimé à 766 MF en 1987, soit 45 % du budget des DOM-TOM.

Les concours de la CEE aux DOM en 1987

	FSE	FEDER	FEOGA
Guadeloupe	32	39,3	
Martinique	30,1	38,5	
Guyane	7,3	16,2	
Réunion	108,5	121,3	
Etat	149,7	89,6	
TOTAL	327,6	305	134,5

FSE : Fonds social européen

FEDER : Fonds européen de développement régional

FEOGA : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole non réparti.

● une adaptation de la fiscalité

Les aides fiscales et subventions analysées ci-dessus (voir rapport pages 33 à 36) n'ont aucun caractère discriminatoire et sont parfaitement conformes aux dispositions communautaires; en revanche l'octroi de mer a pu être constaté par les instances européennes.

L'octroi de mer est un droit de consommation perçu sur les produits importés dans les départements d'outre mer. La loi du 2 août 1984 a confié aux Conseils régionaux le soin de déterminer les taux de l'octroi de mer. L'assiette de l'octroi de mer est constituée par le prix des marchandises au lieu de mise à la consommation. L'octroi de mer frappe toutes les marchandises importées, quelle que soit l'origine. Son produit est réparti entre les communes, sauf en Guyane où le budget du département bénéficie de 35 % de son produit. Une taxe additionnelle est perçue au profit des régions.

Les taux effectifs, au demeurant stables, varient de 0 à 77 %. Il y a 13 taux en Guadeloupe et en Guyane, 12 taux en Martinique, 19 taux à la Réunion.



Le rendement de l'octroi de mer est donné par le tableau ci-après (en MF) :

Année	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total
1985	364	294	190	582	1.565
1986	368	432	196	597	1.593
1987	406	481	210	685	1.782

La Commission des Communautés européennes a mis en doute la compatibilité de l'octroi de mer avec les dispositions du Traité de Rome. Elle considère en effet que cette imposition est une mesure d'effet équivalent à un droit de douane à l'intérieur du marché commun.

Cependant, la commission s'est montrée disposée à prendre en compte, au titre de l'article 227 du Traité de Rome, le contexte économique particulier des régions d'outre mer. Elle a donc souhaité que, dans le cadre des mesures à prendre en faveur de celles-ci, l'octroi de mer subisse certaines transformations le rendant compatible avec le Traité. La France a proposé à la Commission les grandes lignes d'un processus permettant de répondre à cette préoccupation dans le respect des intérêts des régions d'outre mer.

Cinquième problème : éviter les déséquilibres géographiques

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.

Votre rapporteur a longuement attiré l'attention du ministre des DOM-TOM sur ce point. Il a d'ailleurs, sur certains points particuliers, été entendu.

Votre commission s'estime également satisfaite de la mesure intervenue en seconde délibération à l'Assemblée nationale. Les crédits, du FIDOM ont été majorés de 12 millions de francs, ce qui rétablit un certain équilibre. En effet, dans le projet de budget, l'essentiel de l'augmentation provenant des crédits de Nouvelle-Calédonie, les autres dotations, notamment des DOM progressaient peu ou restaient stables. La dotation du FIDOM, était reconduite en francs courants. L'amendement rétablit ainsi

Sixième problème : quelle est la signification de l'autorisation parlementaire ?

Deux phénomènes sont à prendre en compte lors du vote du budget des DOM-TOM.

. Premier constat : le budget des DOM-TOM ne représente qu'une très faible partie de l'effort public.

Cette place de second rang se constate :

- d'une part, au regard de l'ensemble du budget de l'Etat, puisque le budget des DOM-TOM oscille entre 0,13 % et 0,17 % seulement du budget de l'Etat.

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

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

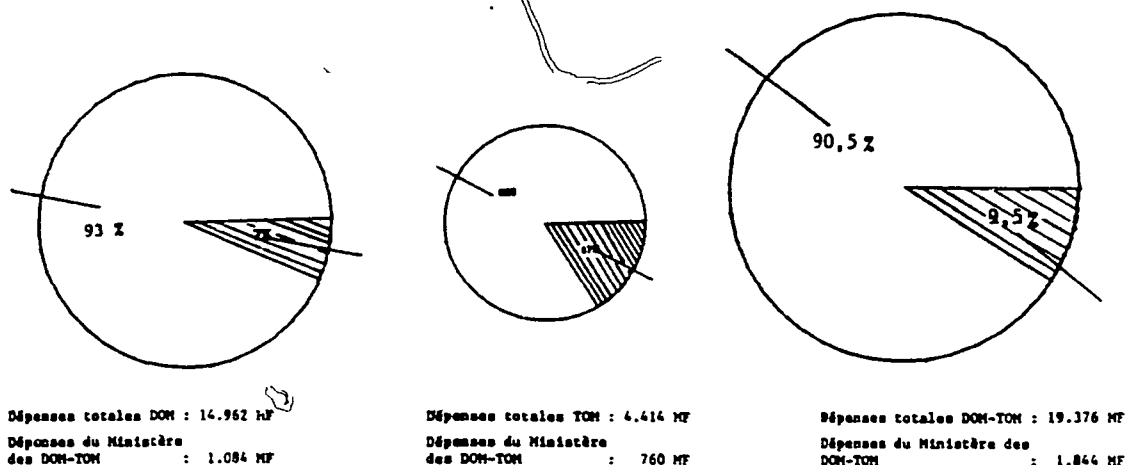
- d'autre part, et surtout, vis à vis de l'ensemble des dépenses publiques affectées outre mer : le budget DOM-TOM représente 7,2 % des dépenses civiles des DOM, 18 % des dépenses civiles des TOM, 9,6 % de l'ensemble des dépenses civiles DOM-TOM.

Part du budget DOM-TOM dans les dépenses civiles totales affectées outre mer

	1986 exécution	1987 exécution	1988 LFI	1989 LFI
Budget DOM	592	1.024	1084	(1)
Dépenses totales DOM	12.300	14.793	14.962	
% du budget	4,8 %	6,9 %	7,2 %	
Budget TOM	535	765	740	859
Dépenses civiles TOM	3.449	4.041	4.011	4.121
% du budget	15,5 %	18,9 %	18,3 %	20,8 %
Budget DOM-TOM	1.127	1.789	1.824	
Dépenses totales DOM et TOM	15.749	18.834	18.973	
% du budget	7,1 %	9,5 %	9,6 %	

(1) Le document budgétaire permettant de mesurer la part du budget des DOM dans l'effort total en faveur des départements outre-mer (document dit «jaune») n'est pas encore disponible à la date de l'impression de ce rapport - 20 novembre 1988.

DOM-TOM 1988
Part du budget des DOM-TOM dans les dépenses
civiles totales affectées à l'Outre-Mer



Source : Jaune - Dépenses consacrées à l'Outre-Mer en 1988

Deuxième constat : l'écart entre prévisions et réalisations est croissant et tend à être la règle.

Votre commission avait relevé autrefois du décalage entre la fréquence des textes consacrés à l'outre mer et la faiblesse des moyens qui leur étaient consacrés. Aujourd'hui ce décalage s'est reporté entre les prévisions budgétaires et les réalisations.

Les indications expresses ont été données dans le cours de ce rapport. Rappelons quelques faits :

Juillet 1986 : la loi de finances rectificative abonde les crédits de la Nouvelle Calédonie : 512 millions de francs en autorisations de programme. C'est près de trois fois le montant des dépenses prévisionnelles.

Septembre 1988 : 352 MF sont ouverts, par décret d'avance, pour la Nouvelle Calédonie. C'est plus que les dépenses initiales prévues en 1988 pour le territoire par le budget des DOM-TOM.

Si les DOM-TOM sont bien une priorité, leur budget, tel qu'il est soumis à l'autorisation parlementaire, et tel qu'il est voté par le Parlement, est presque l'accessoire.

ANNEXE 1

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

RECAPITULATION GENERALE

(en millions F)

	1988			Prévisions 1989		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Affaires étrangères.....	-	1.139	1.139	-	1.141	1.141
Agriculture et forêt.....	908	20.248	641.154	991	616.885	617.876
Anciens combattants.....	3.865	235	70.100	3.931	67.427	71.358
Culture et communication.....	114	739	17.853	115	19.693	18.808
Départements et territoires d'outre-mer.....	70.363	727.247	797.610	64.197	779.385	843.582
Economie, finances et budget. I. Charges communes.....	-	1.232.800	1.232.800	-	1.347.200	1.347.200
Economie, finances et budget. II. Services financiers.....	2.379	671.444	673.823	1.985	698.588	700.973
Education nationale. I. Enseignement scolaire.....	27.200	6.248.013	6.275.213	27.707	6.362.721	6.390.428
Education nationale. II. Enseignement supérieur.....	-	200.136	200.136	-	187.437	187.437
Education nationale. III. Jeunesse et sports.....	-	55.164	55.164	-	53.288	53.288
Equipement et logement. I. Urbanisme, logement et services communs.....	1.746	827.626	829.372	931	387.602	388.533
Equipement et logement. II. Routes. Industrie et aménagement du territoire. II. Aménagement du territoire.....	-	122.772	122.772	-	98.100	98.100
Industrie et aménagement du territoire. III. Commerce et artisanat.....	-	18	18	-	-	-
Industrie et aménagement du territoire. III. Commerce et artisanat.....	-	4.130	4.130	-	4.507	4.507
Industrie et aménagement du territoire. IV. Tourisme.....	-	1.437	1.437	-	444	444
Intérieur.....	8.438	3.389.676	3.398.114	7.222	3.120.689	3.127.911
Justice.....	-	332.623	332.623	-	274.502	274.502
Recherche et technologie.....	-	179.531	179.531	-	188.386	188.386
Services du Premier ministre. V. Environnement.....	-	35.298	35.298	-	19.010	19.010
Solidarité, santé et protection sociale	-	513.224	513.224	-	345.585	345.585
Transports terrestres.....	-	5.366	5.366	-	3.742	3.742
Sécurité routière.....	-	17.010	17.010	-	3.930	3.930
Transports et mer. II. Aviation civile	-	102.852	102.852	-	103.096	103.096
Transports et mer. III. Météorologie	-	47.412	47.412	-	48.282	48.282
Transports et mer. IV. Mer.....	334	70.189	70.529	334	59.464	59.798
Travail, emploi et form. prof. Solidarité, santé. Services Communs.....	66	14.890	14.956	67	14.529	14.596
Travail, emploi et formation professionnelle.....	1.393	828.014	829.407	1.353	883.789	885.142
Navigation aérienne.....	-	10.233	10.233	-	14.600	14.600
Postes et télécommunications.....	22.842	1.846.299	1.869.141	25.229	1.731.785	1.757.014
Totaux (I).....	139.646	18.208.765	18.348.411	134.062	17.435.207	17.569.269
II. Dépenses militaires						
Départements et territoires d'outre-mer.....	-	286.365	286.365	-	307.214	307.214
Défense Section commune.....	-	211.420	211.420	-	252.474	252.474
Défense Section air.....	-	118.912	118.912	-	115.783	115.783
Défense. Section forces terrestres.....	23.510	652.759	676.269	23.745	659.504	683.249
Défense Section marine.....	-	218.321	218.321	-	233.914	233.914
Défense Section gendarmerie.....	-	520.921	520.921	-	528.765	528.765
Totaux (II).....	23.510	2.008.898	2.032.208	23.745	2.097.854	2.097.854
Totaux généraux.....	163.156	20.217.463	(1)20.380.619	157.807	19.532.861	(2)19.690.688

(1) Non compris la dotation globale de fonctionnement: 1.699.405 MF.

(2) Non compris la dotation globale de fonctionnement: 1.871.054 MF.

ANNEXE 2

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

RECAPITULATION GENERALE

(en millions F)

	1988			Prévisions 1989		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Agriculture et forêt	-	23,616	23,616	-	25,104	25,104
Anciens combattants	556	94,549	95,105	568	93,142	93,710
Culture et communication	-	2,504	2,504	-	2,642	2,642
Départements et territoires d'outre-mer	70,363	669,696	740,059	64,197	794,906	859,103
Economie, finances et budget. I. Charges communes	-	512,300	512,300	-	518,000	518,000
Economie, finances et budget. II. Services financiers	-	101,004	101,004	-	103,736	103,736
Education nationale. I. Enseignement scolaire	6,719	1,778,143	1,784,862	6,844	1,639,467	1,646,311
Education nationale. II. Enseignement supérieur	-	13,013	13,013	-	33,352	33,352
Education nationale. III. Jeunesse et sports	-	11,409	11,409	-	11,406	11,406
Equipement et logement. I. Urbanisme, logement et services communs	-	5,227	5,227	-	18,408	18,408
Equipement et logement. II. Routes Industrie et aménagement du territoire. III. Commerce et artisanat	-	5,076	5,076	-	49,500	49,500
Intérieur	24,690	150	150	-	260	260
Justice	-	176,321	201,011	21,520	170,757	192,277
Recherche et technologie	-	56,078	56,078	-	60,053	60,053
Recherche et technologie	-	139,277	139,277	-	149,642	149,642
Services du Premier ministre. V. Environnement	-	1,522	1,522	-	2,637	2,637
Solidarité, santé et protection sociale	-	134,147	134,147	-	161,715	161,715
Transports terrestres	-	27	27	-	200	200
Transports et mer. II. Aviation civile Transports et mer. III. Météorologie	3,744	110,488	114,232	3,812	115,457	119,269
Transports et mer. IV. Mer	1,018	52,446	53,464	1,036	53,649	54,685
Travail, emploi et formation professionnelle	191	6,287	6,478	191	6,265	6,456
Navigation aérienne	-	2,146	2,146	-	149	149
	-	8,737	8,737	-	12,400	12,400
Totaux (I)	107,281	3,904,163	4,011,444	98,168	4,022,847	4,121,015
II. Dépenses militaires						
Départements et territoires d'outre-mer	-	19,622	19,622	-	35,598	35,598
Défense. Section commune	-	265,601	265,601	-	274,469	274,469
Défense. Section air	-	135,448	135,448	-	132,938	132,938
Défense. Section forces terrestres	34,510	738,227	772,737	34,800	743,228	778,028
Défense. Section marine	-	957,355	957,355	-	979,518	979,518
Défense. Section gendarmerie	-	281,055	281,055	-	288,972	288,972
Totaux (II)	34,510	2,397,308	2,431,818	34,800	2,454,723	2,489,523
Totaux généraux	141,791	6,301,471	(1) 6,443,262	132,968	6,477,570	(2) 6,610,538

(1) Non compris la dotation globale de fonctionnement: 393,280 MF.

(2) Non compris la dotation globale de fonctionnement: 433,004 MF.

ANNEXE 3

**Répartition géographique des crédits
prévision du budget 1989 - Millions de francs**

D.O.M.

	Dépenses civiles	Dépenses militaires	Total	Part dans le total
Guyane	155,6	104,7	260,3	13,1 %
Réunion	191,7	53,6	245,3	12,4 %
Martinique	139,8	70,8	210,6	10,6 %
Guadeloupe	136,7	64,5	201,2	10,2 %
Mayotte	50,2	13,6	63,8	3,2 %
Saint-Pierre et Miquelon	62,0	-	62,0	3,2 %
Non répartis	43,3	-	43,3	2,2 %
Total D.O.M.	779,3	307,2	1.086,5	54,9 %

T.O.M.

	Dépenses civiles	Dépenses militaires	Total	Part dans le total
Nouvelle Calédonie	405,9	19,8	425,7	21,5 %
Wallis et Futuna	44,2	-	44,2	2,2 %
Polynésie française*	167,6	15,7	183,3	9,2 %
T.A.A.F.	163,3	-	163,3	8,2 %
Non répartis	13,9	-	13,9	0,8 %
Total T.O.M.	794,9	35,5	830,4	41,9 %

* Gestion des services

Au cours de sa séance du 9 novembre 1988, 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 1989, 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 1989.