

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 29

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Emmanuel Hamel, René Régnauld, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Philippe Marini, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Alain Richard, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voix les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CHAPITRE PREMIER : L'EFFORT BUDGETAIRE DE LA NATION ET DE L'EUROPE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER	5
I. L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 1995	5
A. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 4 AOÛT 1995	5
1. <i>Les ouvertures de crédits</i>	6
2. <i>Les annulations de crédits</i>	8
B. LE PROJET DE SECONDE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1995	13
II. LE BUDGET DE L'OUTRE-MER EN 1996	15
A. L'EVOLUTION D'ENSEMBLE	15
B. LES MESURES NOUVELLES PAR ACTIONS	19
1. <i>L'administration générale du ministère de l'Outre-mer</i>	19
2. <i>Les subventions aux collectivités locales d'Outre-mer</i>	21
3. <i>Les subventions au développement social et économique de l'Outre-mer</i>	22
III. L'EFFORT BUDGETAIRE ET FINANCIER DE L'ENSEMBLE DES DEPARTEMENTS MINISTERIELS EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER	25
A. LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES "SUI GENERIS"	25
B. LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER	27
IV. LES CONCOURS DE L'UNION EUROPEENNE	28
A. LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER	28

1. Les fonds structurels et le POSEIDOM.....	28
2. Les chapitres de rattachement des crédits et les versements hors budget de l'Etat.....	29
B. LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER.....	31
1. Le VIIe FED.....	31
2. Le VIIIe FED.....	32
CHAPITRE II : LES QUESTIONS FINANCIERES ET FISCALES RELATIVES A L'OUTRE-MER.....	33
I. D'UNE ADMINISTRATION DE MISSION A UN MINISTERE PLEINEMENT GESTIONNAIRE ?.....	33
II. DES DIFFICULTES PERSISTANTES DE GESTION DE CERTAINES DOTATIONS BUDGETAIRES.....	35
A. LA CREANCE DE PRORATISATION DU RMI.....	35
1. Les reliquats des créances de 1994 et 1995.....	35
2. La créance de proratisation en 1996.....	37
B. LA LIGNE BUDGETAIRE UNIQUE (L'AIDE AU LOGEMENT DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER, A SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON ET A MAYOTTE).....	38
C. LE FONDS D'INVESTISSEMENT DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER (FIDOM).....	39
III. UNE EVALUATION ENCORE TROP EMBRYONNAIRE DE L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE DE L'ETAT EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DE L'OUTRE-MER.....	41
A. LES HESITATIONS ENTRE POLITIQUE DE TRANSFERTS ET POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT ENDOGENE DE L'OUTRE-MER.....	41
B. UN PREMIER BILAN DE L'APPLICATION DE LA LOI PERBEN DU 25 JUILLET 1994.....	42
1. Le contrat d'accès à l'emploi.....	42
2. L'agence et le contrat d'insertion par l'activité.....	43
3. Les exonérations.....	43
4. Les primes à la création d'emplois.....	45

C. LES DISPOSITIFS D'AIDE FISCALE.....	45
1. <i>Présentation d'ensemble des dépenses fiscales</i>	45
2. <i>La loi Pons de défiscalisation des investissements outre-mer</i>	47
IV. UNE PERIODE RICHE EN MUTATIONS	48
A. LA POLYNESIE FRANÇAISE.....	48
1. <i>L'application du Pacte de progrès et la situation créée par la reprise des essais nucléaires</i>	48
2. <i>La difficile introduction de la contribution de solidarité territoriale</i>	51
B. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON : L'ACCORD DE PECHE FRANCO-CANADIEN DU 2 DECEMBRE 1994	54
C. L'INDISPENSABLE REFLEXION SUR L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE L'OUTRE-MER ET SES CONSEQUENCES FINANCIERES	55
CHAPITRE III : EXAMEN EN COMMISSION.....	57
CHAPITRE IV : MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE AUX MONTANTS DES CREDITS DEMANDES SUR LE BUDGET DE L'OUTRE-MER POUR 1996	65

CHAPITRE PREMIER

L'EFFORT BUDGETAIRE DE LA NATION ET DE L'EUROPE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

I. L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES POUR 1995

Les crédits votés pour 1995 dans le cadre de la loi de finances s'élevaient à **2,46 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement** et à **1,12 milliard de francs en autorisations de programme**.

A. LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 4 AOÛT 1995

Le solde des ouvertures et annulations de crédits résultant de l'arrêté du 28 juin 1995 et de la loi de finances rectificative du 4 août 1995 (n° 95-885) s'est établi, pour le budget des départements et territoires d'outre-mer, à **+ 296,8 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement** et à **- 3,6 millions de francs en autorisations de programme**.

Les dépenses ordinaires et crédits de paiement ont ainsi été **majorés**, en net, **de plus de 12 %**, cependant que les autorisations de programme subissaient une amputation très faible, de quelques dixièmes de points, par rapport aux montants inscrits en loi de finances initiale.

La suppression de certaines autorisations de programme était justifiée par le décalage croissant constaté, ces dernières années, entre le niveau élevé de celles-ci et le faible rythme de consommation des crédits de paiement correspondants, cependant que le très fort « coup de pouce » accordé aux dépenses ordinaires et aux crédits de paiement consacrait la montée en charge du **FEDOM** (Fonds pour l'emploi dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon) ainsi que le bon avancement des opérations liées au **Pacte de progrès pour la Polynésie française**.

1. Les ouvertures de crédits

Elles se sont élevées à un peu plus de 337 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 106,5 millions de francs en autorisations de programme, soit respectivement 13,7 % et 9,5 % du montant des dotations initiales.

Elles se sont concentrées pour une part largement prépondérante sur deux chapitres :

- Le chapitre 44-03 « *Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon* » (FEDOM), qui n'avait été doté en loi de finances initiale que de 135 millions de francs, a reçu **150 millions de francs** supplémentaires destinés à la **mise en oeuvre du Plan Emploi** dans les départements d'outre-mer.

Il a été indiqué, à titre officieux, à votre commission des finances, que cette enveloppe supplémentaire de 150 millions de francs devait être répartie à raison de 106 millions de francs au titre des contrats emploi-solidarité et de 44 millions de francs pour le financement de l'impact de l'augmentation du SMIC, décidée au 1er juillet 1995, sur les mesures en faveur de l'emploi contenues dans la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte (loi Perben).

- Le chapitre 68-90 « *Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social* » a bénéficié d'une majoration de près de 90 % de sa dotation initiale en **crédits de paiement** grâce, en premier lieu, à l'apport d'une nouvelle enveloppe de **119 millions de francs**.

Cet abondement devait permettre de financer plus rapidement qu'initialement prévu des actions relevant du **contrat de développement de la Polynésie française** mentionné à l'article 8 de la loi n° 94-99 du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française. Les autorisations de programme correspondantes avaient déjà été votées dans le cadre de la loi de finances initiale ou de lois de finances antérieures.

Parallèlement, sur le même chapitre (68-90), ont été ouverts 100 millions de francs en autorisations de programme et 55 millions de francs en crédits de paiement pour la couverture d'un **programme complémentaire de logements en milieu diffus ajouté au volet logement du contrat de développement**.

Les autres majorations de crédits demandées dans le cadre de la loi de finances rectificative du 4 août 1995 ont porté sur des montants plus modestes :

- Le chapitre 31-90 « *Rémunérations des personnels* » a été abondé pour 1,83 million de francs en vue de financer l'extension aux personnels du service militaire adapté (SMA), pris en charge par le budget des DOM-TOM, de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

Il s'est agi en réalité d'une régularisation, cette mesure d'extension ayant pu être couverte jusqu'alors par des redéploiements internes.

- L'accroissement de plus de 40 % des dotations du chapitre 37-91 « *Frais de justice - Réparations civiles* » a été justifié par le constat de l'insuffisance des montants inscrits en loi de finances initiale.

- Aucun détail n'a été livré sur les motifs de la majoration de 10 millions, soit 2,8 % de la dotation initiale, dont a bénéficié, en crédits de paiement uniquement, le chapitre 68-01 « *Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (section générale)* ».

« Ajustement aux besoins », nécessité « d'honorer les engagements de l'Etat immédiatement exigibles » sont les réponses apportées sur ce sujet à votre commission des finances.

En réalité, ces ouvertures de crédits de paiement seuls, sans autorisations de programme correspondantes, reflètent la **gestion catastrophique du FIDOM** (cf. chapitre II du présent rapport) qui s'est traduite ces dernières années par le gel de crédits de paiement correlés à des autorisations de programme qui avaient pourtant bel et bien été engagées précédemment. Le ministère de l'Outre-mer tente ainsi, par petits morceaux, de "récupérer" auprès du ministère de l'économie et des finances, les crédits de paiement nécessaires.

- Enfin, 6,5 millions de francs ont été ouverts en autorisations de programme uniquement sur le chapitre 67-54 « *Subventions d'équipement aux collectivités pour les dégâts causés par les calamités publiques* ».

L'objet de cet abondement a été l'indemnisation des collectivités locales pour les dégâts subis suite au cyclone Debby en Martinique, à la sécheresse en Guadeloupe et à la dépression tropicale William en Polynésie.

L'indemnisation des particuliers a fait, par ailleurs, l'objet d'un financement grâce à l'ouverture d'autorisations de programme au titre du fonds de secours, pour un montant de 48,8 millions de francs, sur le chapitre 67-02 du budget des charges communes, réparti à hauteur de :

- Guadeloupe : 30 millions de francs (sécheresse - à partir de février 1994) ;
- Martinique : 6,8 millions de francs (tempête Debby - 9 septembre 1994) ;
- Polynésie française : 10 millions de francs (tempête William - janvier 1995) ;
- Nouvelle-Calédonie : 2 millions de francs (sécheresse - 1994).

2. Les annulations de crédits

Le « gel » décidé par le gouvernement de M. Balladur en début d'exercice avait immobilisé une masse d'environ 104 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Les annulations inscrites dans l'arrêté du 28 juin 1995 n'ont porté cependant que sur 40,3 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et sur 110,1 millions de francs en autorisations de programme, soit respectivement 1,6 % et 9,9 % des dotations initiales.

Comme cela a été dit plus haut, la relative « défaveur » qui a affecté les autorisations de programme a été largement justifiée par le décalage croissant, constaté au cours des derniers exercices sur le FIDOM, entre leur évolution et celle plus lente, des crédits de paiement correspondants qui avaient été auparavant victimes d'opérations de régularisation.

Les chapitres du budget des départements et territoires d'outre-mer peuvent être répartis en quatre catégories au regard des effets de l'arrêté d'annulation du 28 juin dernier.

a) Les chapitres épargnés par les annulations

N'ont subi aucune annulation, outre les chapitres relatifs aux personnels, les chapitres 34-03 « *Frais de réceptions et voyages exceptionnels* », 34-42 « *Service militaire adapté-Alimentation* », 34-93 « *Postes, télécommunications et remboursements à diverses administrations* », 34-95 « *Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques* », 37-10 « *Administration préfectorale.-Dépenses diverses* », 37-91 « *Frais de justice.-Réparations civiles* », 44-02 « *Subventions à diverses compagnies de transport* », 46-93 « *Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques* », 57-91 « *Équipement administratif* » et 68-93 « *Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie* ».

Ces chapitres ont été présentés comme correspondant à des priorités de l'action du ministère de l'Outre-mer. Dans le cas très particulier du chapitre 57-91 « *Equipement administratif* », l'absence d'annulation a également été justifiée par le fait que les lignes correspondantes ont systématiquement subi, au cours des derniers exercices, des différentes régulations budgétaires décidées en début d'exercice et confirmées ultérieurement par arrêté d'annulation.

b) *Les chapitres ayant subi des annulations pour un montant inférieur à celui décidé dans le cadre du gel du début d'exercice*

Le chapitre 34-96 « *Moyens de fonctionnement des services* » n'a été amputé qu'à hauteur de 2,4 % des dotations inscrites en loi de finances initiale. Cette relative « bienveillance » a été, comme pour le chapitre 57-91, expliquée par le fait que cette ligne a toujours été placée en première position lors des opérations de régulation budgétaire conduites depuis 1991, au point de perdre environ 25 % de son montant exprimé en francs constants entre la loi de finances pour 1990 et la loi de finances pour 1995.

Par ailleurs, les deux chapitres, **FIDOM** et **FIDES**, du titre VI bénéficiant d'ouvertures en crédits de paiement ont subi des contractions de leurs autorisations de programme, le chapitre 68-01 « *Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (section générale)* » dans une proportion de 15,9 % de la dotation initiale, le chapitre 68-90 « *Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social* » dans une proportion de 7,2 % de cette même dotation initiale.

C'est sur le premier de ces deux chapitres qu'un effort tout particulier a été fait de « resynchronisation » des autorisations de programme et des crédits de paiement, le décalage croissant entre les unes et les autres trouvant son explication, d'une part, dans le poids des régulations budgétaires pratiquées au cours des derniers exercices et, d'autre part, dans le faible taux d'aboutissement de certains investissements conduits outre-mer.

c) *Les chapitres sur lesquels l'arrêté d'annulation a confirmé le gel décidé en début d'exercice*

Ils sont très minoritaires.

Il s'est agi des chapitres 41-52 « *Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de diverses organismes des départements d'outre-mer* », 46-94 « *Action sociale et culturelle* », 58-01 « *Infrastructures de Guyane* », 67-51 « *Travaux d'intérêt local* » pour la fraction hors mesures non reconductibles qui a été préservée de toute annulation, 68-03 « *Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer* »

(Sections régionale et départementale) », 68-05 « Recherche scientifique dans les territoires d'outre-mer » et 68-92 « Subventions au fonds d'investissement pour le développement économique et social ».

L'annulation a porté sur 10 % des dépenses ordinaires et 25 % des autorisations de programmes et des mesures nouvelles en crédits de paiement.

d) Les annulations de constatation

Deux chapitres seulement ont été concernés par ces annulations qui procédaient d'un simple constat de moindre dépense :

- La réduction de 15,5 % de la dotation inscrite sur le chapitre 41-51 « *Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales des départements d'outre-mer* » résultait mécaniquement de la baisse de la compensation versée par l'Etat aux collectivités locales en contrepartie des exonérations de longue durée de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Les motifs de cette baisse constatée en cours d'exercice étaient identiques à ceux de la contraction de la compensation versée par l'Etat aux collectivités de métropole au titre de ces mêmes exonérations de longue durée de la taxe foncière sur les propriétés bâties : suppression de l'exonération de deux ans pour les constructions neuves et crise immobilière se traduisant par un solde négatif des entrées et des sorties dans les dispositifs d'exonération.

- L'annulation de 5 millions de francs (3,4 % de la dotation initiale) sur le chapitre 41-91 « *Subventions aux budgets locaux des territoires d'outre-mer et à divers organismes* » relevait, là encore, du simple ajustement aux besoins réels tels que constatés en cours d'exercice.

(En milliers de francs)

Chap.	DOM -TOM	Dotation initiale		Crédits annulés		Crédits ouverts		Solde		En % de la dotation initiale	
		A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
	Titre III										
31-90	Rémunérations des personnels		573 786				1 810		1 830		0,32
34-96	Moyens de fonctionnement des services		121 141		2 900				-2 900		-2,39
37-91	Frais de justice - Réparations civiles						1 260		1 260		41,00
	Total pour le titre III		914 372		2 900		3 090		190		0,02
	Titre IV										
41-51	Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales des DOM		38 000		5 900				-5 900		-15,53
41-52	Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes des DOM		3 000		300				-300		-10,00
41-91	Subventions aux budgets locaux des TOM et à divers organismes		147 763		5 000				-5 000		-3,38
44-03	Fonds pour l'emploi dans les DOM et la collectivité territoriale de St Pierre et Miquelon		135 000				150 000		150 000		111,11
46-94	Action sociale et culturelle		111 334		11 130				-11 130		-10,00
	Total pour le titre IV		457 497		22 330		150 000		127 470		27,91
	Titre V										
58-01	Infrastructures de Guyane	25 000	26 750	6 250	2 930			-6 250	-2 930	-25,00	-10,95
	Total pour le titre V	38 000	34 970	6 250	2 930			-6 250	-2 930	-16,45	-8,38
	Titre VI										
67-51	Travaux divers d'intérêt local	9 030	7 430	1 125	925			-1 125	-925	-12,46	-12,45
67-54	Subventions d'équipement aux collectivités pour les dégâts causés par les calamités publiques					6 500		6 500		100,00	
68-01	Subvention au fonds d'investissement des DOM (Section générale)	365 000	361 600	58 070			10 000	-58 070	10 000	-15,91	2,77
68-03	Subvention au fonds d'investissement des DOM (Sections régionale et départementale)	77 600	76 200	19 400	3 500			-19 400	-3 500	-25,00	-4,59
68-05	Recherche scientifique dans les TOM	34 200	37 780	8 550	6 210			-8 550	-6 210	-25,00	-16,44
68-90	Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social	190 000	194 100	13 750		100 000	174 000	86 250	174 000	45,39	89,64
68-92	Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section des territoires)	12 000	6 000	3 000	1 500			-3 000	-1 500	-25,00	-25,00
	Total pour le titre VI	1 078 830	1 053 610	103 895	12 135	106 500	184 000	2 605	171 865	0,24	16,31
	Total général	1 116 830	2 460 449	110 145	40 295	106 500	337 090	-3 645	296 795	-0,33	12,06

Détail des annulations de l'arrêté du 28 juin sur les titres III et IV

(en francs)

**Chapitre 34-96
MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES SERVICES 2.900.000**

Article 12 : Organismes internationaux	485
Article 14 : Service de l'information et des relations publiques	36.472
Article 15 : Commandement du S.M.A.	16.758
Article 16 : Service du Haut Fonctionnaire de défense	6.104
Article 17 : Archives	10.953
Article 18 : Secrétariat permanent du Conseil du Pacifique Sud	35.521
Article 19 : Coopération régionale Caraïbes-Guyane	48.000
Article 40 : Service militaire adapté dans les départements d'outre-mer	2.260.563
Article 50 : Bureaux d'études dans les départements d'outre-mer	18.880
Article 60 : Service militaire adapté dans les territoires d'outre-mer	421.113
Article 81 : Moyens de sécurité civile	10.823
Article 83 : Dépenses afférentes à diverses élections outre-mer	262
Article 84 : Formation professionnelle des personnels de l'administration centrale	24.844
Article 85 : Formation professionnelle des personnels des services de l'Etat dans les DOM	2.812
Article 86 : Formation professionnelle des personnels des services de l'Etat dans les TOM	6.410

**Chapitre 41-51
SUBVENTIONS DE CARACTÈRE OBLIGATOIRE
EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES
DES DOM 5.900.000**

Article 10 : Subventions obligatoires	5.900.000
---------------------------------------	-----------

**Chapitre 41-52
SUBVENTIONS DE CARACTÈRE FACULTATIF
EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET
DE DIVERS ORGANISMES DES DOM 300.000**

Article 10 : Collectivités locales	300.000
------------------------------------	---------

**Chapitre 41-91
SUBVENTIONS AUX BUDGETS LOCAUX DES
TOM ET A DIVERS ORGANISMES 5.000.000**

Article 21 : Terres australes et antarctiques françaises	3.000.000
Article 22 : Terres australes et antarctiques - Recherche	2.000.000

Chapitre 46-94		
ACTION SOCIALE ET CULTURELLE		11.130.000
Article 10 : Activités sportives et de jeunesse dans les DOM	98.000	
Article 20 : Migrants originaires des DOM	6.000.000	
Article 31 : Préformation et formation professionnelle des DOM et des collectivités territoriales	94.000	
Article 32 : Bourses en faveur des étudiants mahorais	119.000	
Article 33 : Action culturelle dans les DOM	130.000	
Article 50 : Action sociale dans les TOM	824.000	
Article 60 : Préformation et formation professionnelle dans les TOM	27.000	
Article 70 : Activités sportives et de jeunesse dans les TOM	34.000	
Article 80 : Action culturelle dans les TOM	208.900	
Article 92 : Action sociale en Nouvelle-Calédonie	3.551.000	
Article 93 : Secrétariat permanent du Conseil Pacifique Sud	44.100	

B. LE PROJET DE SECONDE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 1995

Le solde des ouvertures de crédits demandées dans le cadre du projet de seconde loi de finances rectificative pour 1995 et des annulations inscrites dans l'arrêté du 15 novembre s'établirait à + 42,37 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et - 29,66 millions de francs en autorisations de programme.

L'impact des mouvements budgétaires de fin d'exercice apparaît ainsi sensiblement plus modeste que celui induit par la première loi de finances rectificative du 4 août 1995.

• **Les ouvertures de crédits** présentées dans le projet de loi déposé, le 15 novembre dernier, sur le bureau de l'Assemblée nationale, s'élèvent à 94,12 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 1,6 million de francs en autorisations de programme essentiellement concentrés sur deux chapitres :

- 75,71 millions de francs viendraient en abondement de la dotation du chapitre 41-91 "*Subventions aux budgets locaux des territoires d'outre-mer et à divers organismes*" afin de permettre au territoire de Polynésie française de rembourser la contribution de solidarité territoriale dont la mise en oeuvre a été annulée par les juridictions administratives (cf : chapitre II du présent rapport).

- Le chapitre 37-91 "*Frais de Justice - Réparations civiles*", traditionnellement sous-doté en loi de finances initiale, verrait ses crédits multipliés par un coefficient de près de 5 grâce à un abondement de 11,5 millions de francs.

• **L'arrêté du 15 novembre annule** 51,8 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 31,3 millions de francs en autorisations de programme.

En particulier :

- 40,8 millions de francs sont annulés sur le Fonds pour l'emploi dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon qui avait pourtant fait l'objet d'une ouverture à hauteur de 150 millions de francs dans le cadre du collectif du 4 août dernier ;

- 22 millions de francs supplémentaires sont également annulés en autorisations de programme sur la section générale du Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM).

Il s'agit de la poursuite de l'effort de "resynchronisation" des autorisations de programme et des crédits de paiement sur ce chapitre, aucune annulation n'étant par ailleurs prévue en crédits de paiement.

II. LE BUDGET DE L'OUTRE-MER EN 1996

A. L'EVOLUTION D'ENSEMBLE

N.B. : Les analyses qui suivent ne prennent pas en compte la réduction de 48,2 millions de francs des crédits prévus au titre de 1996 sur le budget de l'Outre-mer votée par l'Assemblée nationale. Cette minoration de près de 1 % des dotations demandées est présentée et détaillée à la fin du présent rapport (cf : chapitre IV).

Les crédits demandés au titre de l'Outre-mer atteignent pour 1996 (dépenses ordinaires et crédits de paiement) **4,9 milliards de francs**, soit un montant à peu près **double** de celui inscrit dans la loi de finances initiale pour 1995.

Le total des autorisations de programme bénéficie également d'un quasi-doublement et atteint 2,16 milliards de francs.

Ces évolutions sont, pour une large part, la conséquence d'un solde positif de **transferts** :

- d'une part, les crédits afférents à la recherche dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) sont dorénavant inscrits dans le budget de la Recherche ;

- d'autre part, le ministère de l'Outre-mer devient le gestionnaire de dotations, au premier rang desquelles celles correspondant à **la créance de proratisation**¹ et **la ligne budgétaire unique (LBU)**, jusqu'à présent attribuées à d'autres départements ministériels.

¹ L'allocation versée dans les DOM au titre du RMI correspond à 80 % du niveau métropolitain ; le solde, appelé créance de proratisation, est affecté à des actions d'insertion.

Budget de l'Outre-mer
Présentation des crédits par titres

(en millions de francs)

Nature des dépenses	1995 Budget voté	1996 LFI	96/95	1996 Structure constante	96/95
Dépenses ordinaires et crédits de paiement					
Titre III - Moyens des services	914,4	990,4	+ 8,3 %	935,4	+ 2,3 %
Titre IV - Interventions publiques (hors dépenses de recherche)	410,7	2.237,9	+ 444,8 %	1.266,3	+ 208,3 %
Total des dépenses ordinaires	1.325,1	3.228,3	+ 143,6 %	2.201,7	+ 66,1 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	35,0	41,3	+ 18,2 %	41,3	+ 18,2 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat (hors dépenses de recherche)	1.015,8	1.633,7	+ 60,8 %	1.001,8	- 1,4 %
Total des crédits de paiement	1.050,8	1.675,0	+ 59,4 %	1.043,1	- 0,7 %
Total DO + CP	2.375,9	4.903,4	+ 106,4 %	3.244,8	+ 36,6 %
<i>Total précédent + dépenses de recherche (chiffres du "bleu")</i>	<i>2.460,4</i>	<i>4.903,4</i>	<i>+ 99,3 %</i>	<i>3.244,8</i>	<i>+ 31,9 %</i>
Autorisations de programmes					
Titre V - AP	38,0	39,0	+ 2,6 %	39,0	+ 2,6 %
Titre VI - AP (hors recherche)	1.044,6	2.118,0	+ 102,8 %	945,0	- 9,5 %
Total des autorisations de programme	1.082,6	2.157,0	+ 99,2 %	984,0	- 9,1 %
<i>Total précédent + AP pour la recherche (chiffres du "bleu")</i>	<i>1.116,8</i>	<i>2.157,0</i>	<i>+ 93,1 %</i>	<i>984,0</i>	<i>- 11,9 %</i>

N.B. Ce tableau ne prend pas en compte la réduction votée par l'Assemblée nationale de 48,2 millions de francs des dépenses ordinaires et crédits de paiement demandés pour 1996 sur le budget de l'Outre-mer ni celle de 32,3 millions de francs des autorisations de programme (c.f. : chapitre IV).

Une fois défalqués du budget voté en 1995 les dépenses de recherche et du projet de loi de finances pour 1996 les crédits transférés au profit de l'Outre-mer, les taux de progression s'établissent à + 36,6 % pour les dépenses ordinaires et crédits de paiement et à - 9,1 % pour les autorisations de programme.

Comme l'analyse par action le révèle ci-après, ces évolutions contrastées reflètent essentiellement :

- **la montée en régime** du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (**FEDOM**) ;

- la poursuite du rééquilibrage des montants respectifs des autorisations de programme et des crédits de paiement demandés au titre du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (**FIDOM**).

Au sujet d'un taux de croissance de 4,12 % des crédits de l'Outre-mer

Le ministère de l'Outre-mer a présenté, devant l'Assemblée nationale son budget comme progressant, à structure constante, de + 4,12 %.

Ce taux est obtenu de la manière suivante :

- Crédits demandés en loi de finances initiale pour 1996 : 4,903 milliards de francs

- dont sont défalqués :

- La créance de proratisation : - 0,872 milliard de francs,
- La ligne budgétaire unique : - 0,632 milliard de francs,
- La majoration du FEDOM entre la loi de finances initiale pour 1995 et la loi de finances initiale pour 1996 : - 0,925 milliard de francs (1.060-135).

- Total : 2,474 milliards de francs, comparés à 2,376 milliards de francs, soit le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 1995, hors dotations de l'agrégat "Recherche".

La croissance est alors bien de $2.474/2.376 = 4,12 \%$.

Votre commission des finances ne peut pas souscrire à cette présentation

① En premier lieu, celle-ci ne tient que partiellement compte du transfert d'une enveloppe de 100 millions de francs du budget du Travail au profit de celui de l'Outre-mer en 1996.

② En second lieu, le chapitre 44-03 "FEDOM" a été créé en loi de finances initiale pour 1995 et deux de ses lignes ont été alimentées d'emblée : l'article 30 "Contrats d'accès à l'emploi" et l'article 40 "Primes à la création d'emploi".

Dès lors, il convient, en toute rigueur :

- soit, à l'instar du "bleu" budgétaire, de ne pas considérer les majorations de crédits sur le FEDOM comme des transferts mais comme le dégagement de "moyens nouveaux" ; c'est ce qui a été fait dans le tableau qui précède ;

- soit, d'écarter la ligne FEDOM, en 1995 et en 1996, afin de procéder à une comparaison à structure constante de 1994 hors recherche.

Si cette dernière solution était appliquée, les dotations pour 1995 ne seraient retenues qu'à hauteur de $2.375,9 - 135 = 2.240,9$ millions de francs et les dotations pour 1996 à hauteur de $3.244,8 - 1.060 = 2.184,8$ millions de francs.

La baisse des crédits du budget de l'Outre-mer, hors recherche, créance de proratisation, LBU, FEDOM et transferts du ministère du travail atteint alors près de 1 %.

B. LES MESURES NOUVELLES PAR ACTIONS

Budget de l'Outre-mer

Présentation des crédits par action

Actions	Montant (millions de francs)		Variation 1996/1995 (%)	Part dans le total en 1996 (%)
	1995	1996		
01 - Administration générale	907,6	993,4	+ 9,5 %	20,2 %
• Structure constante	907,6	938,3	+ 3,4 %	19,1 %
• Ressources transférées en 1996	-	55,1	-	1,1 %
02 - Collectivités locales	231,6	223,7	- 3,4 %	4,6 %
03 - Développement social et économique	1.236,7	3.686,3	+ 198,1 %	75,2 %
• Structure constante	1.236,7	2.082,8	+ 68,4 %	42,5 %
• Ressources transférées en 1996		1.603,5	-	32,7 %
04 - Recherche (charges transférées en 1996)	84,5	0	- 100,0 %	0,0 %
TOTAL	2.460,4	4.903,4	+ 99,3 %	100 %
• Structure constante	2.375,9	3.244,8	+ 36,6 %	66,2 %
• Ressources/charges transférées	84,5	1.658,6	n.s.	33,8 %

1. L'administration générale du ministère de l'Outre-mer

Les dépenses regroupées sous la rubrique "Administration générale" recouvrent la quasi-totalité des crédits du titre III (Moyens des services) ainsi qu'une part importante (autour de 45 %) des dotations du titre V (Investissements exécutés par l'Etat).

Leur montant s'établit à 993,4 millions de francs dans le projet de loi de finances pour 1996, en progression de 9,5 % par rapport à celui inscrit dans la loi de finances initiale pour 1995.

Ce fort indice d'évolution doit être attribué, pour près des deux-tiers à deux mesures de transferts :

- une enveloppe de 23,6 millions de francs est transférée du *budget de la Défense* au titre du développement du service militaire adapté en Polynésie française ; dans ce total sont compris les frais afférents à **119 emplois militaires** supprimés dans les crédits de la Défense et créés dans ceux de l'Outre-mer ;

- une seconde enveloppe de 31,5 millions de francs est transférée du *budget de l'Intérieur, de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté* ; cette masse correspond aux frais de personnel et de fonctionnement afférents à **160 emplois du Corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française** supprimés dans les crédits de l'Intérieur et rétablis dans ceux de l'Outre-mer.

Une fois défalqué ce transfert global de 55,1 millions de francs, la progression des crédits affectés à l'administration générale atteint, à structure constante, + 3,4 %, soit + 1,3 % en volume.

L'essentiel de cet accroissement est absorbé par l'évolution des dépenses de personnel dont les règles sont communes à l'ensemble de la fonction publique.

Deux mesures nouvelles méritent toutefois d'être signalées :

- une enveloppe globale de 3,4 millions de francs est dégagée pour la **création de 55 emplois militaires** dans le cadre de l'installation du centre de Périgueux du service militaire adapté ainsi que de la mise en place d'une section du service militaire adapté à la Réunion ;

- les crédits de paiement destinés à l'équipement administratif (**chapitre 57-91**) sont majorés de plus de 10 millions de francs et passent de 8,2 millions de francs à 18,2 millions de francs, les autorisations de programme correspondantes progressant de 38,5 %, à 18 millions de francs.

Une part prépondérante de ces investissements est destinée aux financement de chantiers écoles ainsi qu'à la mise aux normes et à la réalisation d'infrastructures pour le service militaire adapté dans les départements d'Outre-mer.

2. Les subventions aux collectivités locales d'Outre-mer

Les subventions du ministère de l'Outre-mer aux collectivités locales sont réparties entre le titre IV (pour environ les deux-tiers) et le titre VI (pour environ le tiers).

Leur montant global est fixé, pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement, à 223,7 millions de francs, en diminution de 3,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995. **L'amputation des dotations est beaucoup plus accentuée s'agissant des autorisations de programme**, réduites de plus du tiers, qui ne s'établissent ainsi qu'à 65 millions de francs.

Ce solde négatif des moyens d'engagements destinés aux collectivités locales d'Outre-mer recouvre plusieurs mesures de sens opposés :

- Figurant en "plus" dans le tableau des augmentations-diminutions, la subvention de compensation versée par l'Etat au territoire de Polynésie française (**chapitre 41-91, article 40**) est accrue de près de 50 % et s'établit à 52,05 millions de francs.

Cette forte majoration résulte de l'application des dispositions de l'article 12 de la loi n° 94-99 du 5 février 1994 d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française. Il est, en effet, prévu qu'à partir de 1996, l'Etat contribue aux ressources des communes à concurrence de **deux-quinzièmes** de la quote-part versée par le territoire au fonds intercommunal de péréquation.

Cette contribution n'était que d'un quinzième en 1994 et un dixième en 1995.

- Dans le même temps, toutefois, les annulations décidées sur les crédits du titre IV dans le cadre du collectif budgétaire de l'été dernier ne sont pas seulement consolidées, mais elles sont encore amplifiées pour atteindre 15,75 millions de francs. Les réductions nettes sont particulièrement sensibles pour les chapitres **41-51** ("Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales des départements d'Outre-mer") et **41-52** ("Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes").

En fait la baisse de 21 % des **subventions obligatoires**, dont le montant est ainsi réduit à 30 millions de francs, résulte mécaniquement de la lente décrue de la compensation versée par l'Etat aux collectivités locales en contrepartie des exonérations de longue durée de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Les motifs de cette décre sont identiques à ceux de la contraction de la compensation versée par le ministère de l'Intérieur aux collectivités de métropole au titre de ces mêmes exonérations de longue durée de la taxe foncière sur les propriétés bâties : diminution du nombre des collectivités éligibles du fait du relèvement du "ticket modérateur" laissé à leur charge et solde négatif du nombre des logements sociaux entrant et sortant des dispositifs d'exonération.

Quant à la réduction des crédits inscrits dans le projet de loi de finances initiale sur le chapitre des **subventions facultatives** aux collectivités locales des DOM, elle revêt un caractère habituel dès lors qu'il est de tradition d'accroître leur montant en cours de discussion budgétaire au titre du financement d'opérations "non reconductibles".

- Cette dernière explication vaut également pour la contraction de 9,03 millions de francs à 5 millions de francs des autorisations de programme et la suppression pure et simple des crédits de paiement du chapitre 67-51 ("Travaux divers d'intérêt local").

- Les réductions d'autorisations de programme les plus élevées en valeur absolue touchent les subventions au **fonds d'investissement des départements d'Outre-mer**¹ (sections régionale et départementale) qui passent de 77,6 millions de francs à 55 millions de francs, et les subventions au **fonds d'investissement pour le développement économique et social**² (section des territoires), ramenées de 12 millions de francs à 5 millions de francs.

Ces amputations sont supérieures à celles consécutives à l'arrêté d'annulation du 28 juin dernier puisque ces dernières n'avaient porté que sur 19,4 millions de francs pour le FIDOM (sections régionale et départementale) et 3 millions de francs pour le FIDES (section des territoires).

3. Les subventions au développement social et économique de l'Outre-mer

Les crédits du ministère de l'Outre-mer afférents au développement social et économique sont essentiellement répartis entre les titres IV et VI dont ils représentent respectivement 93,4 % et 95,4 % des dépenses.

¹ FIDOM

² FIDES

Leur montant bénéficie d'un quasi **triplement** entre la loi de finances initiale pour 1995 et le projet de loi de finances initiale pour 1996, en passant d'un peu plus de 1,2 milliard de francs à un peu moins de 3,7 milliards de francs.

Cette formidable progression, qui explique presque à elle seule la multiplication par deux des crédits de l'Outre-mer, résulte en fait, dans une proportion de près des deux-tiers, de **plusieurs séries de transferts** :

- **Une première enveloppe** de 100 millions de francs est transférée du budget du Travail, du dialogue social et de la participation, dont 60 millions de francs sur le **chapitre 44-03 article 30** ("Contrats d'accès à l'emploi") au titre de l'alignement de la prime du contrat d'accès à l'emploi et 40 millions de francs sur le **chapitre 46-94 article 92** ("Action sociale en Nouvelle-Calédonie") au titre des chantiers de développement local. Les subventions aux chantiers de développement en Nouvelle Calédonie avaient atteint le même montant en loi de finances initiale pour 1995 (40 millions de francs) lorsqu'elles étaient inscrites sur le **chapitre 44-76 article 70** du budget du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

- **Une deuxième enveloppe** de 871,6 millions de francs, provenant du budget des Charges communes et correspondant à la **créance de proratisation du RMI**, est dorénavant imputée sur un **chapitre 46-01** nouveau du budget de l'Outre-mer intitulé "Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les départements d'Outre-mer".

Les dotations votées à ce titre dans la loi de finances initiale pour 1995 s'étaient élevées à 742,74 millions de francs inscrits sur le **chapitre 46-01** des Charges communes. La progression de loi de finances initiale pour 1995 à loi de finances initiale pour 1996 atteint donc + 17,3 % pour cette action.

- **Enfin**, les subventions d'investissement au titre de **l'aide au logement** dans les départements d'Outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, jusqu'à présent inscrites en loi de finances initiale dans le budget du Logement, sont, à compter de 1996, insérées dans le budget de l'Outre-mer sous un nouveau chapitre 65-01.

Les dotations correspondantes s'élèvent à 1.173 millions de francs en autorisations de programme, somme identique à celle inscrite dans le budget du Logement en loi de finances initiale pour 1995, et à 631,9 millions de francs en crédits de paiement.

Après soustraction de ce transfert global de 1,6 milliard de francs du total inscrit dans le projet de budget pour 1996, la progression des

subventions à caractère social et économique demeure appréciable puisqu'elle atteint + 68,4 %.

La majoration des dotations apparaît toute entière concentrée sur le **chapitre 44-03** ("Fonds pour l'emploi dans les départements d'Outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon") dont les dépenses, à structure constante, sont multipliées par 7,4, passant de 135 millions de francs à plus d'1 milliard de francs.

Les crédits du chapitre concerné avaient déjà été portés à 285 millions de francs en cours d'exercice grâce à l'inscription d'une enveloppe supplémentaire de 150 millions de francs dans le cadre de la loi de finances rectificative du 4 août 1995.

Ces moyens nouveaux correspondent à la mise en oeuvre des dispositions de soutien à l'emploi contenues dans la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'Outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

Au-delà des transferts et de l'évolution très favorable des crédits du ministère de l'Outre-mer consacrés à l'emploi, les autres chapitres de subventions sociales et au secteur économique subissent globalement une contraction de leur montant exprimé en francs courants :

- Il en est ainsi, en particulier, des dépenses du **chapitre 46-94** ("Action sociale et culturelle") dont le montant, hors transfert de 40 millions de francs en provenance du budget du Travail évoqué plus haut, passe de 111,3 millions de francs à 95,6 millions de francs, en baisse de 14,1 %. Cette évolution traduit, pour les deux-tiers environ, la consolidation des mesures de régulation budgétaires prises au cours du premier semestre et, pour le tiers restant, la non reconduction d'une dotation inscrite au budget de 1995 à titre non renouvelable.

- Le **chapitre 58-01** "Infrastructures de Guyane" subit une réduction de 16 % de ses autorisations de programme (21 millions de francs dans le projet de budget pour 1996) et de 13,6 % de ses crédits de paiement (23,1 millions de francs).

- Enfin, les autorisations de programme des deux sections générales du FIDOM et du FIDES (**chapitres 68-01 et 68-90**) sont amputées, à l'instar de la section régionale et départementale du premier et de la section des territoires du second. Les dotations de la section générale du FIDOM tombent, en effet, de 365 millions de francs à 310 millions de francs (- 15,1 %) et sont ainsi maintenues à un niveau à peine supérieur à celui atteint après l'arrêté d'annulation du 22 juin 1995 (306,9 millions de francs).

Un constat semblable peut être établi pour la section générale du FIDES dont les autorisations de programme étaient tombées de 190 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995 à 176,25 millions de francs au terme du collectif budgétaire de l'été dernier avant d'être relevées à 180 millions de francs dans le projet de loi de finances initiale pour 1996.

Les moyens d'engagement consacrés aux autres chapitres à vocation sociale et économique (36-01 "Subventions aux établissements publics d'Etat en Nouvelle-Calédonie" ; 44-02 "Subventions à diverses compagnies de transport" ; 68-93 "Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie") ne subissent que des variations de très faible ampleur. En particulier, les autorisations de programme pour la Nouvelle-Calédonie sont reconduites en francs courants à hauteur de 390 millions de francs (avant examen par l'Assemblée nationale (c.f. : chapitre IV).

III. L'EFFORT BUDGETAIRE ET FINANCIER DE L'ENSEMBLE DES DEPARTEMENTS MINISTERIELS EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

La lecture des "jaunes" budgétaires ¹ pour 1996 confirme le diagnostic d'une stagnation en francs courants des crédits publics consacrés à l'outre-mer qui se dégage déjà de la lecture du "bleu" après soustraction des lignes transférées et du FEDOM (c.f. : encadré page 18).

De la loi de finances initiale pour 1995 à la loi de finances pour 1996, la masse des dépenses budgétaires, tous départements ministériels confondus passerait, en effet, de 46.166,15 millions de francs à 46.833,43 millions de francs, soit une progression en valeur de seulement 1,44 %.

A. LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES "SUI GENERIS"

L'enveloppe globale progresse de 35,9 milliards de francs (loi de finances initiale pour 1995) à 36,4 milliards de francs (loi de finances initiale pour 1996), en hausse de 1,36 %.

¹ Etat récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux départements et aux collectivités territoriales d'outre-mer/Etat récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré aux territoires d'outre-mer.

(En milliers de francs)

	1995			1996		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I - Dépenses civiles						
I - Affaires étrangères		4.485	4.485		4.535	4.535
Agriculture, pêche et alimentation	1.543	708.143	709.686	1.553	734.618	736.171
Aménagement du territoire, Equipement et transports :						
I. Urbanisme et services communs	2.064	698.225	700.289	2.085	657.896	659.981
II. Transports : I. Transports terrestres		4.879	4.879		3.648	3.648
II. Transports : 2. Routes		146.413	146.413		137.448	137.448
II. Transports : 3. Sécurité routière		2.517	2.517		800	800
II. Transports : 5. Météorologie	38.000	69.969	107.969	39.000	71.478	110.478
III. Aménagement du territoire		27.195	27.195		23.275	23.275
IV. Mer	27.261	47.594	74.855	23.932	50.250	74.182
Anciens combattants et victimes de guerre	5.878	95.972	95.972	6.000	94.218	100.218
Charges communes		3.040.190	3.040.190		2.975.899	2.975.899
Commerce et artisanat		3.301	3.301		2.621	2.621
Culture	1.350	94.090	95.440	1.365	97.290	98.655
I. Enseignement scolaire	25.523	9.947.126	9.972.649	25.870	10.102.450	10.128.320
II. Enseignement supérieur	1.248	959.276	960.524	1.265	1.016.499	1.017.764
III. Recherche		257.325	257.325		261.258	261.258
Environnement		40.386	40.386		32.895	32.895
Industrie		43.166	43.166		20.892	20.892
Intérieur et décentralisation	572	8.595.939	8.596.511	578	8.849.291	8.849.869
Jeunesse et sports		100.539	100.539		96.066	96.066
Justice	1.295	773.163	774.458	1.316	762.561	763.877
Logement	500	1.520.211	1.520.711	507	160.800	161.307
Outre-mer	87.746	990.500	1.078.246	90.048	3.389.851	3.479.899
Santé publique et services communs	187.052	510.232	697.284	181.083	233.790	414.873
Solidarité entre les générations					164.756	164.756
Intégration et ville : I. Intégration					155.560	155.560
Intégration et ville : 2. Ville		70.766	70.766		70.766	70.766
Services financiers	1.226	1.307.397	1.308.623	1.272	1.228.143	1.229.415
Technologie de l'information et poste		405.000	405.000		399.000	399.000
Tourisme		1.508	1.508		1.328	1.328
Travail, dialogue social et participation	59.221	2.038.586	2.097.807	58.585	1.142.540	1.201.125
Aviation civile	4.156	221.306	225.462	4.226	248.443	252.669
Totaux (I)	444.635	32.725.399	33.164.156	438.685	33.190.865	33.629.558
II - Dépenses militaires						
Outre-mer		336.994	336.994		352.365	352.365
IV. Mer		5.169	5.169		5.237	5.237
Défense	26.102	2.341.628	2.367.730	26.108	2.350.292	2.376.400
Totaux (II)	26.102	2.683.791	2.709.893	26.108	2.707.894	2.734.002
Totaux généraux (I) + (II)	470.737	35.409.190	35.874.049	464.793	35.898.759	36.363.560

B. LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

L'enveloppe globale progresse de 10,3 milliards de francs (loi de finances initiale pour 1995) à 10,5 milliards de francs (loi de finances initiale pour 1996), en hausse de 1,73 %.

(En milliers de francs)

	1995			1996		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I - Dépenses civiles						
Agriculture, pêche et alimentation		69.936	69.936		69.196	69.196
Aménagement du territoire, Equipement et transports :						
I. Urbanisme et services communs		26.705	26.705		25.784	25.784
II. Transports : 2. Routes		23.330	23.330		30.700	30.700
II. Transports : 5. Météorologie	38.000	67.586	105.586	39.000	68.602	107.602
IV. Mer	3.951	4.371	8.322	4.007	4.289	8.296
Anciens combattants et victimes de guerre	623	58.996	58.996	624	57.904	58.258
Charges communes		835.747	835.747		870.103	870.103
Commerce et artisanat		199	199		160	160
Culture		71.730	71.730		141.420	141.420
I. Enseignement scolaire	6.546	3.557.267	3.563.813	6.635	3.545.963	3.552.598
II. Enseignement supérieur	322	120.058	120.380	326	124.658	124.984
III. Recherche		170.632	170.632		267.456	267.456
Environnement		1.835	1.835		94	94
Industrie		6.265	6.265		6.093	6.093
Intérieur et décentralisation	6	713.604	713.610	6	707.086	707.092
Jeunesse et sports		18.641	18.641		16.849	16.849
Justice	456	118.924	119.380	464	119.414	119.878
Outre-mer	87.246	1.000.183	1.087.429	88.669	980.937	1.069.606
Santé publique et services communs	18.786	307.567	326.353	19.022	40.384	59.406
Solidarité entre les générations					109.490	109.490
Intégration et ville : 1. Intégration		7.102	7.102		7.102	7.102
Intégration et ville : 2. Ville		175.481	175.481		177.277	177.277
Services financiers		2.300	2.300			
Tourisme		57.956	59.305	1.404	28.387	29.791
Travail, dialogue social et participation	1.349		202.957	4.318	216.041	220.719
Aviation civile	4.246	198.711				
Totaux (I)	161.531	7.615.126	7.776.034	164.475	7.725.833	7.890.308
II - Dépenses militaires						
Outre-mer		45.029	45.029		90.178	90.178
IV. Mer		2.218	2.218		2.247	2.247
Défense	37.906	2.430.915	2.468.821	37.912	2.449.231	2.487.143
Totaux (II)	37.906	2.478.162	2.516.068	37.912	2.541.656	2.579.568
Totaux généraux (I) + (II)	199.437	10.093.288	10.292.102	202.387	10.267.489	10.469.876

IV. LES CONCOURS DE L'UNION EUROPEENNE

A. LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

1. Les fonds structurels et le POSEIDOM

Dans le cadre de la réforme des Fonds structurels intervenue en 1989, les départements d'outre-mer ont été classés en **objectif 1, "zone en retard de développement"**.

L'augmentation sensible du montant des fonds structurels avait déjà permis le doublement des crédits communautaires pour les départements d'outre-mer entre 1987 et 1992, puisqu'ils ont reçu plus de 6 milliards de francs (875 millions d'écus) pour la programmation 1989-1993.

Ce soutien a été encore renforcé à la suite de la signature du Traité sur l'Union européenne, qui a rappelé la priorité donnée à la politique de cohésion économique et sociale.

Pour la programmation 1994-1999, conformément aux demandes du ministère des DOM-TOM, les montants financiers négociés et obtenus auprès de la Commission européenne ont été quasiment doublés.

Par décisions C(94) 1934, C(94) 1931, C(94) 1933 et C(94) 1932 du 29 juillet 1994, la Commission a en effet approuvé les plans de financement pour les interventions structurelles dans les DOM au titre des Documents Uniques de Programmation (DOCUP) de l'objectif 1, soit, en millions d'Ecus (valeur 1994) :

- Guyane :	164,908 millions d'Ecus
- Réunion :	659,700 millions d'Ecus
- Guadeloupe :	344,840 millions d'Ecus
- Martinique :	329,840 millions d'Ecus

TOTAL : Environ 1,5 milliard d'Ecus

S'agissant du Programme d'initiative Communautaire (PIC) REGIS II, programme-cadre qui regroupe différentes initiatives communautaires, les demandes de financement des différents départements d'outre-mer ont été présentées et négociées auprès de la Commission

européenne, et, après quelques ajustements, devaient être adoptées à l'automne. La dotation financière, exprimée en millions d'Ecus (valeur 1995), se répartirait comme suit :

- Réunion : 115,563 millions d'Ecus
- Martinique : 60,823 millions d'Ecus
- Guadeloupe : 60,823 millions d'Ecus
- Guyane : 28,384 millions d'Ecus

Avec ces 262 millions d'Ecus supplémentaires, c'est au total une dotation de 1,762 milliard d'Ecus, c'est-à-dire plus de 11 milliards de francs, qui aura été obtenue pour les interventions structurelles sur la période 1994-1999, soit un quasi doublement par rapport à la programmation précédente.

S'agissant des dépenses agricoles, outre les crédits FEOGA-Orientation dont les montants figurent dans les tableaux ci-dessus pour la couverture du programme opérationnel de l'objectif 1, les Communautés européennes interviennent également à travers le FEOGA-Garantie au titre du programme **POSEIDOM**. Selon la Commission de Bruxelles, les aides versées au titre du POSEIDOM agricole se sont élevées à 8,5 millions d'Ecus en 1992, à 38 millions d'Ecus en 1993 et à 34,1 millions d'Ecus en 1994.

D'autre part, les aides compensatoires versées aux producteurs de bananes des DOM, dans le cadre de l'**OCM**, se sont élevées à 271,65 millions de francs pour 1993 (6 mois) et à 323,59 millions de francs pour 1994.

Au moment où tant le programme POSEIDOM que l'organisation communautaire du marché de la banane font l'objet de critiques, parfois très vives, de certains de nos partenaires de l'Union européenne, votre rapporteur spécial souhaite manifester son soutien à ces deux démarches dont l'utilité n'est plus à prouver.

2. Les chapitres de rattachement des crédits et les versements hors budget de l'Etat

Les crédits du FEOGA garantie prévus pour le **POSEIDOM** sont versés, via l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) aux différents offices : OFIVAL pour la viande, ONIFLHOR pour les fruits et légumes, ONIC pour les céréales et le ministère de l'Agriculture pour le sucre et le rhum (chapitre 44-54 article 77).

En ce qui concerne les crédits des **fonds structurels européens**, le mode de versement varie en fonction des fonds :

Le FEDER : les crédits transitent par le budget du ministère de l'Intérieur. Ils sont imputés selon la procédure budgétaire du rattachement par voie de fonds de concours.

Dans le cadre de la programmation précédente, ils étaient imputés sur deux chapitres : le chapitre 67-58, pour les investissements ; le chapitre 41-58 article 10, pour les crédits de fonctionnement. Pour la programmation 1994-1999, les crédits FEDER sont imputés sur un chapitre unique, le 67-58 article 10, à l'exception des crédits d'assistance technique à la réalisation des programmes imputés sur le chapitre 37-10 article 20.

Le FEOGA orientation : les principes sont identiques en ce qui concerne le rattachement par voie de fonds de concours, l'imputation des crédits s'étant effectuée en 1989-1993 sur les chapitres 61-44, pour les opérations d'investissement et 44-80, pour les opérations de fonctionnement, du budget du ministère de l'Agriculture et de la Forêt. Pour la programmation 1994-1999, le rattachement des crédits s'effectue sur un chapitre unique, le chapitre 61-83, les crédits d'assistance technique étant toutefois rattachés sur le chapitre 37-11, article 20.

S'agissant de *l'objectif 5a*, les mesures destinées à financer les industries agro-alimentaires (relevant précédemment des règlements 866/90 et 867/90), qui obéissent à l'obligation du co-financement, sont intégrées pour la programmation 1994-1999 dans les DOCUP objectif 1 et font donc l'objet d'une gestion déconcentrée, les crédits étant délégués aux Préfets de région.

Les actions socio-structurelles relevant du règlement 2328/91, font toujours l'objet d'une gestion centralisée, s'agissant de la Dotation Jeunes Agriculteurs (DJA) et du Plan d'Amélioration matérielle (PAM), dont les crédits FEOGA-Orientation correspondants, après imputation sur les chapitres 44-42 article 10 et 44-41 article 21 du ministère de l'Agriculture, transitent par le budget du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) pour paiement aux agriculteurs.

Les crédits concernant la *pêche et l'aquaculture continentale* relèvent d'un nouvel instrument financier, l'IFOP. Pour la gestion 1995, ces crédits font l'objet d'un rattachement sur le chapitre 61-83 article 20 du ministère de l'Agriculture, à l'exception toutefois des crédits d'assistance technique, rattachés sur le chapitre 37-11 article 70, et délégués aux Préfets de région.

Quant aux crédits du *FSE*, leur acheminement a été totalement transformé par la réforme des circuits financiers. Désormais, tous les crédits sont rattachés par voie de fonds de concours sur le budget du ministère du

travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (chapitre 43-71) à l'exception des crédits cofinçant les actions du Service Militaire adapté (SMA), qui sont imputés sur le budget du ministère de l'Outre-mer (chapitre 46-94, article 34).

B. LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Les territoires et collectivités territoriales d'Outre-mer ne font pas partie de l'Union mais, en application de la quatrième partie du Traité, y sont associés comme Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM) sur la base d'une décision d'association du conseil, renouvelée périodiquement, parallèlement aux renégociations de la Convention du Lomé. Ils ne sont pas éligibles aux fonds structurels européens.

Sur le plan financier, les interventions communautaires dans les PTOM s'effectuent au travers du Fonds Européen du Développement (FED) et de la Banque Européenne d'Investissement (BEI).

1. Le VIIe FED

Pour la période 1990-1995 (VIIe FED), les PTOM (français, néerlandais, britanniques) se sont vus attribuer une enveloppe de 140 millions d'écus. Cette enveloppe a été répartie entre une part programmable (97,5 millions d'Ecus) qui a subventionné des projets et programmes et une part non programmable qui a concerné des interventions comme les capitaux à risques, le STABEX, le SYSMIN ou les aides d'urgence.

Sur la part programmable du VIIe FED, les PTOM français ont bénéficié de 46,8 % de l'enveloppe, soit environ 40 millions d'Ecus. Le taux d'engagement de ces crédits est très contrasté : la moyenne est d'environ 65 %, ce qui révèle des situations différentes d'un PTOM à l'autre. Si la plupart d'entre eux ont engagé leur programme pour un taux compris entre 75 % et 100 %, celui de la **Polynésie** (13,1 millions d'Ecus) est resté faible (inférieur à 25 %) compte tenu d'un lourd projet d'assainissement dont le montage s'est avéré difficile.

2. Le VIIIe FED

Le Conseil européen de Cannes (juin 1995) a décidé du montant du VIIIe FED. Pour les PTOM, celui-ci sera de **165 millions d'Ecus**, auxquels s'ajouteront **35 millions d'Ecus de ressources de la BEI**.

L'enveloppe à proprement parler du FED (165 millions d'Ecus) affiche ainsi un taux de progression en Ecus courants de **17,8 %**.

La Commission devait présenter au Conseil une proposition de répartition de cette enveloppe entre la France, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne à l'automne. Les enveloppes nationales seront ensuite distribués, sur proposition des états membres, entre les différents PTOM. C'est sur cette base qu'interviendra en 1996 la programmation des crédits.

Enfin, les crédits du FED ne font pas l'objet d'un rattachement par la voie de concours sur le budget de l'Etat, mais sont versés par voie bancaire sur un compte du PTOM bénéficiaire (en général, à la Trésorerie Générale).

*

* *

Auditionné par la commission des lois du Sénat, le 16 novembre dernier, le ministre délégué à l'Outre-mer, M. de Peretti, a indiqué qu'il souhaitait que la conférence intergouvernementale de 1996 soit l'occasion d'aligner les pays et territoires d'outre-mer sur le régime applicable aux départements d'outre-mer et non plus sur celui des pays ACP pour les aides de l'Union européenne.

CHAPITRE II

LES QUESTIONS FINANCIERES ET FISCALES RELATIVES A L'OUTRE-MER

I. D'UNE ADMINISTRATION DE MISSION A UN MINISTERE PLEINEMENT GESTIONNAIRE ?

Le budget de l'Outre-mer qui ne représentait encore, jusqu'à cette année, qu'environ 5 % de l'effort budgétaire de l'Etat consacré aux collectivités d'Outre-mer devrait, à compter de 1996, concentrer plus de 10 % de cet effort.

Votre rapporteur spécial tient ainsi à saluer plus qu'une simple opération comptable, **un véritable choix politique qui vise à transformer le ministère de l'Outre-mer d'administration de mission en structure gestionnaire de plein exercice.**

Celle-ci se voit confier, au premier chef, **la conduite de la politique de l'emploi et de maintien de la cohésion sociale** qui est organisée autour de trois pôles :

- Le fonds pour l'emploi dans les départements d'Outre-mer (FEDOM) géré par un comité directeur associant des élus de l'Outre-mer.
- La ligne "Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les départements d'Outre-mer".
- La "ligne budgétaire unique" (LBU) pour le financement de l'aide au logement dans les départements d'Outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

Cette appréciation très positive de l'extension du champ d'action du ministère de l'Outre-mer **mérite cependant d'être nuancée** pour au moins deux motifs.

Tout d'abord, M. Jean-Jacques de Peretti ne retrouve pas dans le libellé de ses attributions le titre de ministre "plein et entier" dont il disposait dans le précédent gouvernement. C'est paradoxalement au moment où sa marge d'intervention est élargie qu'il rétrocède du rang de ministre à celui de ministre délégué à l'Outre-mer dans l'équipe constituée le 7 novembre dernier.

Ensuite, l'évolution des effectifs employés par l'administration centrale du ministère de l'Outre-mer laisse craindre que celui-ci n'ait pas la capacité d'exercer correctement l'ensemble de ses missions élargies.

**Evolution des effectifs gérés par le ministère de l'Outre-mer depuis 1987
(Administration centrale)**

Années	Effectifs	Evolution
1987	326	-
1988	321	- 1,50 %
1989	300	- 7,00 %
1990	296	- 1,30 %
1991	292	- 1,30 %
1992	290	- 0,06 %
1993	289	- 0,03 %
1994	285	- 1,40 %
1995	284	- 0,35 %
1996	284	0 %

Le maintien de l'effectif global en 1996 par rapport à 1995 a pu être obtenu par le transfert de 2 postes budgétaires qui a compensé la suppression de 2 postes imposée par la norme de cadrage du budget, dont 1 lié au transfert de la gestion de 159 agents du corps d'Etat de l'administration de la Polynésie française.

Il faut toutefois constater que le taux d'occupation des postes budgétaires est en 1995 proche de 100 %.

Or, la gestion, en 1996, de lignes budgétaires supplémentaires (Fonds pour l'emploi dans les départements d'Outre-mer, ligne budgétaire unique, créance de proratisation) n'a pas encore été accompagnée du transfert ou de la création de postes budgétaires correspondants.

En outre, le ministère ne peut remplir ses missions traditionnelles qu'avec l'apport d'une cinquantaine d'agents principalement de catégorie A, mis à disposition par le ministère du budget et les ministères techniques. Cependant, les ministères concernés n'acceptent plus qu'avec réticence le remplacement des agents mis à disposition. Ainsi, 58 agents étaient mis à disposition au 31 décembre 1989, et 47 seulement au 31 décembre 1994, soit une diminution de 19 % en 5 ans.

II. DES DIFFICULTES PERSISTANTES DE GESTION DE CERTAINES DOTATIONS BUDGETAIRES

Doté de moyens d'action plus larges, le ministère de l'Outre-mer n'en reste pas moins confronté à **la persistance de difficultés de gestion** qui peuvent nuire à la longue à l'efficacité de sa politique.

Tel est le cas, au premier chef, pour les lignes transférées (créance de proratisation et LBU), mais aussi pour le FIDOM.

A. LA CREANCE DE PRORATISATION DU RMI

En 1995, **la créance de proratisation du RMI** s'est élevée à 771,1 millions de francs, mais seuls 557,1 millions de francs ont été délégués. Les reliquats des créances pour 1994 et 1995 atteignent ainsi 328,7 millions de francs.

Le ministre, M. Jean-Jacques de Peretti, a certes annoncé devant l'Assemblée nationale que cette enveloppe serait répartie fin 1995 et en 1996 entre le financement du logement des allocataires du RMI et celui des agences d'insertion.

Votre rapporteur spécial n'en note pas moins **les lenteurs et les retards qui affectent la délégation sur le terrain des sommes correspondant à la créance** et qui expliquent l'existence de reliquats importants pour les deux exercices écoulés¹. De ce point de vue aucune garantie n'a pu être donnée d'un meilleur taux de consommation des crédits l'an prochain.

1. Les reliquats des créances de 1994 et 1995

► Le montant de la créance 1994 est de 750 millions de francs. Cette somme n'a pas été déléguée dans sa totalité.

Une première répartition de 635,243 millions de francs a été faite, dont 503,7 millions de francs ont été transférés sur le budget du logement.

Le reliquat de 114,757 millions de francs doit, selon de ministère de l'Outre-mer, être réparti prochainement.

¹ Sans oublier les sommes dues au titre de la créance 1992, qui n'ont jamais été versées.

Il se décompose ainsi :

- Une enveloppe de 81,132 millions de francs est prévue pour le démarrage des **agences d'insertion** :

- 21,505 millions de francs pour la Guadeloupe ;
- 4,640 millions de francs pour la Guyane ;
- 14,715 millions de francs pour la Martinique ;
- 40,272 millions de francs pour la Réunion.

- Les 33,625 millions de francs restants sont destinés au financement de **logements** en faveur des allocataires du revenu minimum d'insertion.

Les agences d'insertion de la loi Perben

La loi n° 94-638 du 28 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'Outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte a créé, dans chaque département d'outre-mer, une **agence d'insertion** qui se substitue au conseil départemental d'insertion. L'agence est chargée d'élaborer et de mettre en oeuvre le programme départemental d'insertion et de gérer les fonds consacrés à l'insertion.

Elle doit définir un programme annuel de tâches d'utilité sociale effectuées dans le cadre de contrats d'insertion par l'activité conclus entre l'agence d'insertion et les bénéficiaires du RMI.

En outre, la loi prévoit la mise en place de contrats d'accès à l'emploi à durée indéterminée et d'une durée hebdomadaire minimale de 20 heures, avec une aide de l'Etat à l'employeur et l'exonération des charges patronales pour favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI et des demandeurs d'emploi de longue durée (cf. : III du présent chapitre).

L'élaboration des textes d'application de la loi du 28 juillet 1994 n'a pas permis de mettre en place les agences aussi rapidement qu'il aurait été souhaitable.

Les agences, créées au 1er octobre 1995, ne seront ainsi pleinement opérationnelles qu'au début de l'année 1996.

Les débats qui ont eu lieu en commission des finances sur le budget de l'Outre-mer se sont fait l'écho des critiques adressées à ces nouvelles structures dont on peut craindre qu'elles soient génératrices de lourdeurs bureaucratiques.

L'examen du prochain projet de budget sera l'occasion d'établir un premier bilan infirmant ou confirmant les doutes qui se sont ainsi exprimés.

► **En 1995**, le montant de la créance, fixé à 771,1 millions de francs, a été déjà délégué à hauteur de 557,1 millions de francs, réparti de la façon suivante entre les quatre départements d'Outre-mer :

Guadeloupe : 146,75 millions de francs

Guyane : 36,15 millions de francs

Martinique : 99,1 millions de francs

Réunion : 275,1 millions de francs.

Pour permettre la poursuite des actions d'insertion engagées, une quatrième délégation de 185,64 millions de francs devrait avoir lieu au cours du dernier trimestre de l'année 1995.

Ces 185,64 millions de francs seront répartis ainsi :

Guadeloupe : 48,43 millions de francs

Guyane : 12,95 millions de francs

Martinique : 31,0 millions de francs

Réunion : 93,26 millions de francs.

742,74 millions de francs devraient ainsi avoir été répartis en 1995 entre les quatre départements d'Outre-mer.

Le reliquat, soit 28,36 millions de francs sera délégué aux agences d'insertion en 1995, après déduction de la part logement en faveur des allocataires du RMI.

2. La créance de proratisation en 1996

Pour 1996, le montant de la créance prévue par le projet de budget est de 871,6 millions de francs.

Evolution de la créance de proratisation répartie

(en millions de francs)

Année	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
1993	164,100	27,900	134,800	375,200	702,000
1994	167,615	36,440	115,305	315,883	635,243
1995	146,750	36,150	99,100	275,100	557,100
1996*					871,600

*Montant inscrit dans le projet de loi de finances initiale.

Le montant de la créance pour 1996, en nette progression sur celui des années précédentes, est la conséquence de l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI en 1995, notamment à la Réunion.

B. LA LIGNE BUDGETAIRE UNIQUE (L'AIDE AU LOGEMENT DANS LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER, A SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON ET A MAYOTTE)

Le décalage entre le montant des autorisations de programme et celui des crédits de paiement de la ligne budgétaire unique n'a cessé de s'accroître depuis 1993 : 1.173 millions de francs sont ainsi demandés pour les premières et 631,9 millions de francs pour les seconds en 1996 (1.149 millions de francs d'autorisations de programme et 619,3 millions de francs de crédits de paiement après le vote du présent budget par l'Assemblée nationale).

Evolution de la ligne budgétaire unique

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996 (PLF)
LBU						
Autorisations de programme	1.128	1.067	1.150	1.120	1.173	1.173
Crédits de paiement	1.085	1.222	1.075	756	619	632
Part de la créance de proratisation du RMI affectée au logement social	340	319	443	448	500 (estimation provisoire)	N.C.

Ce phénomène reflète **l'insuffisance des opérateurs locaux et les difficultés rencontrées dans l'acquisition et l'équipement des terrains**. Les crédits de paiement ne sont alors pas utilisés. Citant l'exemple martiniquais, M. Jean-Jacques de Peretti, ministre délégué de l'Outre-mer a ainsi indiqué, devant nos collègues de la commission des lois, qu'au mois d'août seulement 17 % des crédits d'investissement avaient été consommés dans ce département. Il a en conséquence déclaré son intention de **déconcentrer** la majeure partie de ces dotations.

Cette évolution est cependant d'autant plus inquiétante que les **besoins en logements dans les départements d'Outre-mer demeurent considérables**. En effet, alors qu'il faudrait construire plus de 17.000 logements sociaux par an dans les départements d'Outre-mer, moins de 12.000 devraient être effectivement livrés en 1995.

A ce sujet, les **débats en commission des finances sur le présent projet de budget ont été l'occasion de regretter l'absence d'extension du nouveau "prêt à taux zéro" dans les départements d'Outre-mer**. Interrogé sur ce point, lors de son audition par la commission des lois, le ministre de l'Outre-mer, M. de Peretti, s'est toutefois montré favorable à cette extension, tout en reconnaissant la nécessité d'une adaptation de la procédure à la spécificité des départements d'Outre-mer.

C. LE FONDS D'INVESTISSEMENT DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER (FIDOM)

Les dotations du fonds d'investissement des départements d'Outre-mer (FIDOM) bénéficient d'un **réel effort de "resynchronisation"** entre le total des autorisations de programme et celui des crédits de paiement. De nombreuses collectivités d'Outre-mer se sont ainsi trouvées en difficulté alors que les engagements financiers pris par l'Etat n'avaient pas de traductions concrètes sous forme de crédits de paiement, ces derniers étant systématiquement victimes des opérations de régulation budgétaire imposées par le ministère de l'économie et des finances.

Sur la section générale du FIDOM, les autorisations de programme diminuent de 421 millions de francs à 310 millions de francs et passent donc sous le montant des crédits de paiement qui augmentent, très légèrement, de 361 millions de francs à 365 millions de francs.

Evolution des crédits du FIDOM

(en millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Section générale	421	365	310 (- 15 %)	373	361	365 (+ 1 %)
Section régionale et départementale	119	77	55 (- 29 %)	129	76	67 (- 12 %)
TOTAL	540	442	365 (- 17 %)	502	437	432 (- 1 %)

On notera toutefois, pour le déplorer, que cette resynchronisation des autorisations de programme et des crédits de paiement se traduit par une sorte de "**nivellement par le bas**", les autorisations de programme, qui reflètent notre capacité à préparer l'avenir, ne cessant de chuter, alors que la logique eut voulu que ce soient les crédits de paiement que l'on remonte au niveau permettant de répondre aux engagements financiers pris au cours des années antérieures.

Les réponses faites à votre rapporteur spécial sur les crédits de paiement du FIDOM sont, de ce point de vue éloquentes. Pour la section générale, "*(...) la tendance est effectivement orientée vers une consommation rapide et une insuffisance d'approvisionnement générant des temps d'attente*". Pour les sections décentralisées : "*il est à noter que la consommation de ces crédits est immédiate car le retard accumulé durant la dernière décennie n'est pas comblé*".

Auditionné par la commission des lois, le ministre de l'Outre-mer, M. de Peretti, a indiqué cependant "*qu'une expertise contradictoire demandée sur arbitrage du Premier ministre devrait permettre d'établir le montant de un à deux milliards de crédits de paiement manquant depuis cinq à six ans dans le cadre du FIDOM*".

Votre rapporteur ne peut en outre que regretter l'**absence de réunion du comité directeur du Fonds** qui aurait dû, dès le début de l'année, répartir les crédits ne relevant pas des contrats de plan. Même si la part hors contrat de plan des crédits du FIDOM est aujourd'hui minoritaire (39 %), il n'en demeure pas moins que des décisions tardives entraîneront des reports d'autorisations de programme sur une fraction qui demeure non négligeable du fonds.

III. UNE EVALUATION ENCORE TROP EMBRYONNAIRE DE L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE DE L'ETAT EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DE L'OUTRE-MER

A. LES HESITATIONS ENTRE POLITIQUE DE TRANSFERTS ET POLITIQUE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT ENDOGENE DE L'OUTRE-MER

Conformément à l'engagement pris par le Président de la République au cours de sa campagne électorale, le SMIC des départements d'outre-mer a été revalorisé de 6,84 % au 1er juillet 1995 et porté de 32,42 francs à 34,64 francs de l'heure. Il sera à nouveau revalorisé de 6,8 % au 1er janvier 1996, afin de l'aligner définitivement sur le SMIC métropolitain.

Votre rapporteur spécial note avec satisfaction la volonté du gouvernement de ne pas réduire sur ce point son action à un simple transfert supplémentaire de ressources publiques mais de vouloir intégrer ce processus de rattrapage dans une stratégie globale de développement économique et de l'emploi outre-mer.

Un **plan d'accompagnement**, d'un coût d'environ un milliard de francs, a ainsi été parallèlement adopté en complément de la loi Perben, comprenant :

- l'extension aux départements d'outre-mer des mesures d'allégement de charges sur les bas salaires arrêtées au niveau national par le Premier ministre, ce qui équivaut à abaisser d'environ 800 francs le coût total d'un salarié au SMIC. Cette mesure représente, pour environ 75.000 salariés au SMIC, une charge pour les finances publiques de 700 millions de francs ;

- l'extension de la défiscalisation aux apports de fonds aux sociétés bénéficiaires d'un contrat d'affermage ;

- l'abondement à hauteur de 15 millions de francs de la section "aide haut de bilan" de la SOFODOM.

Les *"assises de l'égalité sociale active"* qui achèveront leurs travaux à Paris au mois de décembre seront l'occasion d'une première analyse des résultats déjà obtenus et des moyens restant à mettre en oeuvre.

Pour sa part, votre rapporteur spécial souhaite placer sa réflexion sur le terrain de l'efficacité des transferts financiers publics au regard de l'objectif de développement endogène et durable de l'outre-mer.

De ce point de vue, s'il est d'ores et déjà possible de tirer les premiers enseignements de la mise en oeuvre de la loi Perben du 25 juillet 1994, **il est éminemment regrettable que le rapport annuel sur l'application de la loi Pons de défiscalisation des investissements outre-mer ne soit pas encore disponible alors que les données relatives à 1993 avaient été adressées à la commission des finances dès le début du mois d'octobre 1994.**

B. UN PREMIER BILAN DE L'APPLICATION DE LA LOI PERBEN DU 25 JUILLET 1994

La loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, en ses articles qui concernent l'emploi, s'articule autour de deux axes principaux : développer l'insertion sociale et professionnelle par l'activité et encourager l'emploi par l'abaissement du coût du travail dans les différents secteurs exposés à la concurrence.

La fin de l'année 1994 et le premier semestre de l'année 1995 ont été consacrés à l'élaboration des différents décrets d'application de la loi Perben. **Les quatre dispositifs majeurs d'aide à l'emploi et à l'insertion** (agence d'insertion et contrat d'insertion par l'activité, contrat d'accès à l'emploi, exonérations des charges sociales et primes à la création d'emploi) **n'ont donc été mis en oeuvre qu'au milieu de l'année.**

1. Le contrat d'accès à l'emploi

Le décret relatif au contrat d'accès à l'emploi a été publié le 29 mars 1995 permettant ainsi l'application de ce nouveau dispositif. A la fin août, 3.847 contrats avaient été réalisés sur une enveloppe prévisionnelle pour 1995 de 10.000 contrats. Pour 1996, les moyens nécessaires au financement de **17.500 contrats** ont été dégagés sur le FEDOM.

Toutefois, dans le cadre de la mise en place du plan national pour l'emploi, le gouvernement a créé un nouveau dispositif : **le contrat initiative-emploi**. Afin de ne pas pénaliser le démarrage du CAE, il a donc été décidé de conférer à ce contrat les mêmes avantages que le modèle métropolitain, tout en lui conservant ses caractéristiques spécifiques. Ainsi, le contrat d'accès à l'emploi pourrait être un contrat **à durée déterminée** d'au moins un an ou un contrat à durée indéterminée. La possibilité ouverte de dresser des contrats à durée déterminée répond à une revendication des élus d'outre-mer.

En outre, l'aide forfaitaire serait désormais de 2.000 francs par mois pour la durée du contrat dans une limite de deux ans (soit un plafond de 48.000 francs). Enfin, l'accès à la formation serait maintenu dans le cadre du CAE, ce qui constituerait un avantage certain.

Un décret de modification est actuellement en cours de préparation et devait être publié au cours de l'automne 1995.

2. L'agence et le contrat d'insertion par l'activité

La réforme en profondeur de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) a conduit le législateur à doter la politique de l'insertion dans chacun des DOM d'un instrument, l'agence départementale d'insertion (ADI) qui, pour plus d'efficacité, concentre l'ensemble des compétences et des moyens financiers de l'Etat et des départements (créance de proratisation et crédits départementaux). L'activité de l'agence s'articule autour de trois axes : coordonner l'action des commissions locales d'insertion, élaborer un plan départemental d'insertion et un programme de tâches d'utilité sociale, proposer ces tâches aux bénéficiaires du RMI, avec qui elle signera un véritable contrat de travail, le contrat d'insertion par l'activité (CIA). Ce contrat emprunte le régime juridique du contrat emploi-solidarité. L'agence est l'employeur de l'ensemble des CIA sur le département.

Le décret de création des agences et du contrat d'insertion par l'activité a été publié le 9 mai 1995. Le décret de financement a été publié le 2 septembre 1995. **Du fait de la parution tardive des textes réglementaires mettant en oeuvre le nouveau dispositif d'insertion dans les DOM, aucun contrat d'insertion par l'activité n'a pu être conclu pendant les trois premiers trimestres de l'année 1995.** Une enveloppe de 4.000 CIA est prévue pour les deux derniers mois de l'année 1995. Toutefois, selon le ministère de l'outre-mer, le dispositif sera entièrement opérationnel pour l'exercice 1996, pour lequel 10.000 CIA sont prévus.

3. Les exonérations

Les articles 3, 4 et 5 de la loi du 25 juillet 1994 mettent en oeuvre, pour une durée de trois ans, l'exonération totale des cotisations à la charge des employeurs de certains secteurs de production au titre des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail. Les secteurs concernés sont les secteurs de l'industrie, de l'hôtellerie, de la restauration, de la production audiovisuelle, de la presse, de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture. Suite à différents arbitrages sont également concernées les coopératives agricoles quelle que soit leur activité et les entreprises d'exploitation forestière.

En outre, il est prévu un programme d'apurement des dettes pour les entreprises qui ne sont pas à jour de leurs cotisations et qui entrent dans le champ d'application du présent décret.

Le décret sur les exonérations des secteurs de production a été publié le 1er mars 1995. Le décret concernant l'exonération des contributions patronales de sécurité sociale dues par les entreprises de pêche maritime avait cependant été publié dès le 31 décembre 1994 tout comme le décret concernant les exploitants agricoles exerçant leur activité sur des exploitations de moins de 20 hectares.

Un premier bilan disponible est celui de l'article 4 relatif aux exonérations sociales en faveur de certaines entreprises. Il est retracé dans les tableaux suivants :

Impact des mesures d'exonération au 31 août 1995

	Réunion	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Total
Entreprises concernées	2.727	2.050	2.033	799	7.609
Nombre de salariés	16.505	10.446	13.463	13.896	54.310
Demandes reçues	2.432	1.293	1.465	407	5.597
Entreprises à jour	1.381	400	493	274	2.548
Accords d'exonération	1.957	750	782	302	3.801

Accords pour exonération au 31 août 1995

Secteurs d'activité	Réunion	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Total
Agriculture/pêche	636	205	195	51	1.087
Industrie	926	251	360	151	1.688
Hôtellerie-restauration	380	258	211	84	933
Presse, audiovisuel	15	46	16	16	93
Total	1.957	780	782	302	3.801

En outre, interrogé par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur l'équilibre entre la prise en charge des exonérations et le produit de l'augmentation de la TVA, M. Jean-Jacques de Perretti, ministre délégué à l'outre-mer, a indiqué que cet équilibre était presque atteint puisque, en regard des 610 millions de francs dépensés en 1995 au titre des exonérations de charges sociales, une recette de 560 millions de francs a pu être obtenue du fait de l'augmentation de deux points du taux normal de la TVA, la différence devant être comblée par une contribution supplémentaire de l'Etat.

On notera, pour le regretter, qu'il n'existe en revanche aucune évaluation des conséquences de la loi Perben en termes de créations d'emplois.

4. Les primes à la création d'emplois

Le décret du 2 mai 1995 prévoit la mise en oeuvre d'un nouveau dispositif, la prime à la création d'emploi destinée aux entreprises dont les activités sont tournées vers les marchés extérieurs. Cette aide prend la forme d'une prime à la création d'emplois résultant soit d'une extension des activités de l'entreprise, soit de l'implantation d'un établissement nouveau dans le département ou la collectivité territoriale. Elle se substitue à la prime d'équipement et à la prime d'emploi exceptée à Mayotte où l'ancien dispositif perdure. Le dispositif a été mis en place pour une durée de trois ans. La prime est versée selon un barème dégressif et pour un montant moyen de 20.100 francs par an et par emploi créé, aussi longtemps que l'emploi subsiste et pendant une durée maximale de dix ans.

Là encore, les retards dans la mise en oeuvre de la loi ont pour conséquence qu'aucune prime n'est prévue au titre de l'année 1995. 1.000 primes devraient être dégagées pour 1996, pour un montant de 24 millions de francs.

C. LES DISPOSITIFS D'AIDE FISCALE

1. Présentation d'ensemble des dépenses fiscales

Comme chaque année, la commission des finances rappelle le coût budgétaire des mesures de défiscalisation en faveur des DOM-TOM, mesuré par la diminution de recettes (dite "dépense fiscale") qui résulte de l'application de mesures dérogatoires qui allègent le poids de la fiscalité.

Par rapport au régime de droit commun, les différentes mesures dérogatoires chiffrables adoptées en faveur des DOM représentent environ 10 milliards de francs.

Dépenses fiscales liées aux mesures fiscales dérogatoires en faveur des DOM

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
7,09	7,57	8,56	8,93	9,98	10,04	9,88

Source : Documents budgétaires - Evaluation des voies et moyens

Numéro de la mesure	Mesure et évaluation pour 1995
AMENAGEMENT DE L'ESPACE ET DU TERRITOIRE - DOM	
113019	Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans les DOM-TOM par les personnes physiques (dépenses engagées jusqu'au 31 décembre 2001) : 370 millions F.
113026	Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des D.O.M. de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion, et 40 % en Guyane) : 1 000 millions F.
153010	Exonération des plus-values réalisées lors de la cession de terrains à bâtir destinés à la création d'équipements neufs dans les secteurs d'activité du tourisme et de l'hôtellerie dans les départements d'outre-mer : Non chiffré.
233042	Dédution des revenus et bénéfices investis dans les départements d'outre-mer et dans les territoires d'outre-mer jusqu'au 31 décembre 2001 : 1 300 millions F.
303011	Exonération sur agrément des bénéfices en cas de création d'activité nouvelle dans les départements d'outre-mer. La mesure s'applique aux sociétés constituées avant le 31 décembre 1996 : 90 millions F.
303013	Exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les départements d'outre-mer. La mesure s'applique jusqu'au 31 décembre 1996 : Non chiffré.
323002	Taxation sur une base réduite des résultats provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer. Disposition applicable jusqu'au 31 décembre 2001 : 150 millions F.
603007	Diminution du taux de la taxe dans les DOM (taux applicables : 2,95 % dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, 2,55 % pour la Guyane) : 380 millions F.
603011	Exonération des rémunérations versées dans le cadre des contrats d'insertion par l'activité conclus avec les personnes titulaires dans les départements d'outre-mer du revenu minimum d'insertion : Non chiffré.
713001	Exonération des transports maritimes de personnes et de marchandises : Non chiffré.
713002	Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers : 480 millions F.
713003	Régime des départements d'outre-mer, fixation des taux à : - 9,5 % pour le taux normal (7,5 % jusqu'au 31 décembre 1994) ; - 2,1 % pour le taux réduit : 5 100 millions F.
713004	Régime particulier des départements d'outre-mer. Déductibilité de la taxe afférente à certains produits exonérés : 500 millions F.
803015	Exclusion des DOM du champ d'application de la TIPP : 510 millions F.
913001	Droit de consommation particulier sur les tabacs consommés dans les départements de Martinique et Guadeloupe : Non chiffré.

2. La loi Pons de défiscalisation des investissements outre-mer

A la date de mise sous presse du présent document, le ministère de l'économie et des finances ne s'était pas acquitté de l'obligation qui est la sienne de déposer sur le bureau des Assemblées le rapport sur les conditions de mise en oeuvre de l'agrément prévu en faveur des investissements réalisés dans certains secteurs économiques des départements et territoires d'outre-mer en 1994.

Cette attitude à l'égard de la représentation nationale est étonnante dans un contexte de montée des critiques à l'égard de certains abus supposés ou réels engendrés par la loi Pons. Elle l'est d'autant plus que c'est une entrevue accordée par M. de Peretti au Journal des finances du 11 novembre 1995 qui permet d'apprendre que le rapport établi par la direction générale des impôts *"montre qu'en 1994, sur cent soixante-dix-huit dossiers présentés, soixante et onze ont obtenu un agrément ; que le montant total des investissements agréés s'est élevé à 5,9 milliards de francs pour un coût total prou l'Etat d'environ 1 milliard de francs avec 2.000 créations d'emplois."*

A cette occasion, le lecteur aura noté le souhait du ministre délégué à l'outre-mer *"que la procédure de l'agrément soit renforcée mais aussi simplifiée, notamment en déconcentrant les procédures pour les petits dossiers"*.

Cette proposition, dont votre rapporteur spécial regrette qu'elle ne figure au nombre des réponses aux questions très précises qu'il a adressées au ministère de l'Outre-mer, paraît empreinte d'une certaine contradiction et pourrait faire l'objet d'un débat dans le cadre de l'examen des crédits du présent budget.

IV. UNE PERIODE RICHE EN MUTATIONS

Votre commission a souhaité donner un "coup de projecteur" sur deux collectivités d'Outre-mer -la Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon- peut-être plus engagées encore que les autres dans des processus délicats de mutation économique et sociale. Non que les défis à relever ne soient aussi considérables à la Réunion, en Nouvelle-Calédonie ou partout ailleurs, mais la période récente a révélé dans ces collectivités à quel point les transitions pouvaient être douloureuses.

Votre rapporteur spécial conclura ces propos en insistant sur l'indispensable réflexion sur l'avenir institutionnel de l'Outre-mer et ses conséquences financières.

A. LA POLYNESIE FRANÇAISE

1. L'application du Pacte de progrès et la situation créée par la reprise des essais nucléaires ¹

Peu de temps après l'annonce de la cessation des essais nucléaires à Mururoa, l'Etat s'est engagé à apporter à la Polynésie des ressources financières qui permettraient de compenser la diminution des transferts liés au fonctionnement du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) et de favoriser le développement d'activités économiques susceptibles de prendre le relais du CEP en termes de création d'emplois et de valeur ajoutée.

Cet engagement a été formalisé dès le mois de janvier 1993 avec la signature, entre l'Etat et le Territoire, du "**Pacte de progrès**". Celui-ci prévoyait une série de mesures immédiates et concrètes identifiées sous le nom de "Plan de relance", qui consistait notamment à accélérer l'exécution des programmes contenus dans le Contrat de plan 1989-1993 et à y affecter une enveloppe de crédits supplémentaires. En outre, les deux parties définissaient un ensemble d'orientations générales et d'actions concrètes en convenant de formaliser celles-ci dans une loi d'orientation.

¹ Les analyses qui suivent sont reprises du rapport pour 1994 de l'Institut d'émission d'Outre-mer.

La loi d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française a été promulguée le 5 février 1994. Elle définit, comme le précise l'article 1er, *"pour une durée de dix ans, les conditions dans lesquelles la solidarité exprimée par la nation aidera le territoire de la Polynésie française à réaliser une mutation profonde de son économie afin de parvenir à un développement mieux équilibré et à une moindre dépendance à l'égard des transferts publics, en favorisant le dynamisme des activités locales et le progrès social"*.

La collaboration de l'Etat, au cours des années 1994 à 2004 de validité de la loi d'orientation, s'exercera en priorité dans les domaines suivants :

- l'amélioration de l'encadrement pédagogique et des infrastructures scolaires,
- la réforme du régime de santé et de protection sociale,
- la prise en charge d'une partie des ressources du Fonds intercommunal de péréquation, par lequel une partie des recettes fiscales du Territoire est redistribuée aux communes.

L'essentiel des concours de l'Etat dans les deux premiers domaines, s'effectue dans le cadre de conventions bilatérales entre le Territoire et les ministères concernés. Par ailleurs, la loi prévoyait que les principales actions communes en matière d'investissement et de formation feraient l'objet d'un contrat quinquennal, renouvelable, entre l'Etat et le Territoire.

Le Contrat de développement, signé le 4 mai 1994, met en oeuvre sur une période de cinq ans les engagements pris par l'Etat, dans la loi d'orientation décennale du 5 février 1994, envers la Collectivité territoriale. Rappelons que ce programme contractuel s'articule autour de trois objectifs majeurs :

1. favoriser le développement économique de la Polynésie française,
2. poursuivre l'équipement du Territoire et le désenclavement des archipels,
3. promouvoir l'insertion sociale et améliorer la couverture sanitaire.

Les opérations définies dans le Contrat portent sur un investissement total de 52.764 millions de francs CFP (2,9 milliards de francs français), dont la charge est répartie à parité entre l'Etat et le Territoire. **Au 13 avril 1995, soit près d'un an après la signature du Contrat de développement, le montant total des dépenses liquidées s'établissait à 2.250 millions de**

francs CFP (4,3 % de l'enveloppe globale). Cette faiblesse du taux de réalisation du Contrat de développement traduisait la longueur des délais de préparation des dossiers et de lancement des opérations.

L'état d'avancement à cette date des différents programmes, ventilés selon les trois objectifs du contrat, se présentait comme suit :

Etat d'avancement du Contrat de développement (avril 1995)

(en millions de francs CFP)

	Dépenses contractualisées			Dépenses engagées			Dépenses liquidées			Taux de réalisation
	Territoire	Etat	Total	Territoire	Etat	Total	Territoire	Etat	Total	
1. Développement économique	8.547	5.564	14.111	1.146	743	1.889	468	238	706	5%
Agriculture	527	1.345	1.872	12	50	62	-	25	25	1%
Mer	1.600	91	1.691	174	70	244	58	10	68	4%
Tourisme	2.734	1.091	3.825	504	95	599	-	-	0	0%
Développement des entreprises	1.068	218	1.286	-	-	0	-	-	0	0%
Formation professionnelle	2.600	910	3.510	456	161	617	410	148	558	16%
Recherche appliquée	18	91	109	-	3	3	-	-	0	0%
FADIP	-	1.818	1.818	-	364	364	-	55	55	3%
2. Equipement et désenclavement	13.598	12.727	26.325	691	2.013	2.704	537	673	1.210	5%
Urbanisme	582	-	582	111	-	111	105	-	105	18%
Equipements routiers	6.379	1.091	7.470	300	-	300	200	-	200	3%
Equipements aéroportuaires	2.600	545	3.145	-	-	0	-	-	0	0%
Equipements portuaires	2.727	364	3.091	232	-	232	232	-	232	8%
Assainissement et environnement	310	727	1.037	48	27	75	-	-	0	0%
Equipements scolaires et universitaires	1.000	9.727	10.727	-	1.986	1.986	-	673	673	6%
Equipements culturels	0	273	273	-	-	0	-	-	0	0%
3. Insertion sociale et couverture sanitaire	4.237	7.727	11.964	1.414	268	1.682	289	44	333	3%
Logement et politique de l'habitat	3.327	5.091	8.328	1.414	164	1.578	289	-	289	3%
Contrat de ville	-	1.818	1.818	-	44	44	-	44	44	2%
Infrastructures sanitaires	1.000	818	1.818	-	60	60	-	-	0	0%
4. Enveloppe déconcentrée	-	364	364	-	73	73	-	3	3	1%
TOTAL GENERAL	26.382	26.382	52.764	3.251	3.097	6.348	1.294	958	2.258	4%

Source : Haut-Commissariat de la République

Le rythme d'engagement des opérations du premier semestre 1995 ne permettant pas d'espérer une accélération, notamment en raison des difficultés financières conjoncturelles rencontrées par le Territoire, il a été décidé en loi de finances rectificative (4 août 1995) d'améliorer les paiements du FIDES section générale par l'ouverture nette de 119 millions de francs de crédits de paiement, mesure qui devait permettre, selon le ministère de l'Outre-mer "une vigoureuse relance des opérations d'ici la fin de l'année".

Enfin, afin de compléter le volet logement du contrat de développement qui ne répondait pas aux besoins en matière de logement social, dans le cadre de la loi de finances rectificative de juillet 1995, a été ouverte une autorisation de programme de 100 millions de francs sur le FIDES pour un programme complémentaire de logements en milieu diffus, couverte par une dotation de 55 millions de francs de crédits de paiement. Le solde sera mis en place en 1996.

Parallèlement à la mise en oeuvre du Pacte de progrès et suite à la décision de réaliser une dernière série d'essais nucléaires au second semestre 1995 et début 1996, le Président de la République, M. Jacques Chirac a annoncé sa décision de maintenir **jusqu'en 2006** le niveau des flux financiers liés aux activités du centre d'expérimentation du Pacifique (CEP).

Une réunion s'est tenue le 16 novembre dernier au ministère de la Défense pour procéder à une évaluation, mais les premières évaluations font état d'une masse financière d'environ **2,2 milliards de francs**.

M. de Peretti a indiqué, devant la commission des lois, qu'il conviendrait de préciser l'utilisation de ces crédits et qu'un **comité de suivi** serait chargé de déterminer leur programmation.

2. La difficile introduction de la contribution de solidarité territoriale

Conformément au Pacte de progrès et à la loi d'orientation du 5 février 1994, le territoire a entrepris une profonde réforme du dispositif de protection sociale.

Cette réforme vise à offrir à l'ensemble de la population une protection sociale et à distinguer le régime d'assurance et le régime de solidarité. Les trois régimes territoriaux autonomes qui ont été mis en place (salariés, non salariés et régime de solidarité) sont gérés par la caisse de prévoyance sociale.

Le financement de ce régime est assuré par des concours publics et par **la contribution de solidarité territoriale** dont l'institution s'est heurtée à des difficultés au cours des années 1994 et 1995.

Bien que l'Assemblée territoriale s'en soit défendue, la nature de l'impôt ne pouvait longtemps faire illusion : la CST est un impôt sur le revenu des personnes physiques, qu'on ne distingue de l'impôt sur le revenu applicable en métropole que par son assiette (il est tenu compte du revenu brut

et non du revenu net) et par la modération du taux applicable (entre 0,5 et 5 % en Polynésie pour la CST1, contre 56,8 % en métropole).

Le tribunal administratif a annulé le 29 juillet 1994 la délibération de l'assemblée territoriale adoptée en 1993 instituant une contribution de solidarité territoriale (CST) **au motif de la méconnaissance du principe d'égalité répartition des charges publiques entre les citoyens**. La rupture d'égalité devant l'impôt paraissait patente, notamment aux yeux du commissaire du gouvernement, qui estimait dans son mémoire qu' *"il n'existe en effet aucune raison, rationnelle et effective, ni même aucun intérêt général, pour justifier le fait d'avoir assujetti les seuls salariés à l'impôt sur le revenu"*.

Cette annulation a eu pour conséquence de provoquer des tensions tant politiques que sociales. Un protocole d'accord a été signé le 13 septembre 1994 entre l'intersyndicale et le gouvernement du territoire mettant fin à une grève générale déclenchée par l'intersyndicale. Le gouvernement territorial s'est engagé à :

- présenter une nouvelle délibération à l'assemblée territoriale afin de faire participer dès le mois de septembre 1994 **le secteur primaire** au dispositif ;

- affecter l'ensemble des contributions de solidarité territoriale à la caisse de prévoyance sociale ;

- présenter une délibération relative à l'affectation à la caisse de prévoyance sociale de la taxe d'exportation sur les produits de la perliculture, à l'exception de la part affectée à la promotion de la perle de Tahiti.

Les membres de l'intersyndicale ont alors confirmé leur accord pour la perception de la contribution de solidarité territoriale sur les salaires à compter du mois de septembre 1994.

Parallèlement à l'appel introduit par le premier vice-président de l'assemblée territoriale et le président du gouvernement du territoire auprès du Conseil d'Etat, une procédure a été engagée par le gouvernement du territoire pour faire adopter une nouvelle délibération relative à la CST.

La commission permanente a adopté, le 29 août 1994, une délibération n° 94-107/AT portant modifications des dispositions du code des impôts pour recréer la contribution de solidarité territoriale.

Le produit de cette nouvelle contribution a été affecté à la caisse de prévoyance sociale par la délibération n° 94-110/AT du 7 septembre 1994 de l'assemblée territoriale réunie en session extraordinaire par le premier

vice-président. Le même jour, l'assemblée territoriale par la délibération n° 94-111/AT a approuvé l'institution de la nouvelle CST (dite CST2).

Le tribunal administratif qui avait été saisi d'une demande de sursis à exécution des délibérations n°s 107 et 110 a par deux décisions en date du 29 décembre 1994, d'une part, rejeté la requête aux motifs que ces deux délibérations n'étaient pas exécutoires et a, d'autre part, annulé ces mêmes délibérations aux motifs qu'elles avaient été prises par une autorité incompétente pour la première et hors du temps des sessions pour la seconde.

Sans que le gouvernement du territoire entame de procédure d'appel, une nouvelle CST (dite CST3) a été instituée par la délibération n° 94-142 du 8 décembre 1994, qui a par ailleurs abrogé les deux délibérations relatives à la "CST2".

Le Conseil d'Etat par décision du 30 juin 1995 a confirmé le jugement du tribunal administratif de Papeete qui annulait l'institution de la première CST.

Cette décision implique la restitution de toutes les sommes perçues au titre des décisions annulées et constitue une charge pour le budget du territoire ¹.

L'Etat s'est engagé à assurer la compensation au bénéfice du territoire des sommes perçues au titre de la CST1, qui auront été effectivement remboursées par le territoire. Les sommes correspondantes sont d'ailleurs prévues dans le cadre du collectif budgétaire de la fin de l'année 1995 pour un montant de 75,71 millions de francs.

Quant à la CST3, on peut enfin espérer que son assiette mettra un terme au "feuilleton à rebondissements" de ces deux dernières années. Entrée en vigueur au 1er janvier 1995, elle a élargi le champ de l'impôt aux **activités pernicieuses et agricoles**, jusqu'alors quasiment exonérées de fiscalité, **ainsi qu'à l'ensemble des activités non salariées**. Celles-ci sont désormais soumises à un impôt sur les transactions. Le taux de la taxation varie de 0,25 % à 0,5 % selon les tranches et les secteurs d'activité concernés.

¹ 14.470 demandes représentant 1.178 millions de francs CFP avaient déjà été déposées à fin 1994.

B. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON : L'ACCORD DE PECHE FRANCO-CANADIEN DU 2 DECEMBRE 1994¹

A la suite des négociations menées à Ottawa et finalisées en novembre 1994 par le ministre des départements et territoires d'Outre-mer, le Premier ministre canadien a signé à Paris le **2 décembre 1994**, avec son homologue français, deux textes importants pour l'avenir économique de l'archipel. Le premier concerne le **développement de la coopération régionale** entre la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les provinces canadiennes ; le deuxième a trait au procès-verbal d'application de l'accord du 27 mars 1972 relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de **pêche**.

Bien que les termes de cet accord ne satisfassent pas les autorités locales de la population de l'archipel, elles comblent un vide juridique et déterminent pour l'avenir, mais à un niveau très inférieur à celui du passé, une possibilité de reprise des activités traditionnelles de pêche à la morue. En contrepartie de l'attribution au Canada de quotas de pétoncles exploitables dès l'année 1995 dans la zone française, la pêche à la morue en zone canadienne pourrait être reprise dès la levée du moratoire.

Aux termes de cet accord :

• Concernant le pétoncle :

- il ne sera désormais fait référence qu'au gisement global, sans distinction d'une zone française ou canadienne ;

- les quotas de prélèvement sur le gisement entier seront répartis à raison de 70 % pour la France et 30 % pour le Canada ;

- le TAC (total admissible de captures) sera déterminé annuellement et conjointement au sein d'une commission bilatérale franco-canadienne.

• Concernant la morue :

- à la fin du moratoire sur la pêche, la France obtiendra une part du TAC fixée à 15,6 % sur la zone du 3 PS et à 2,6 % dans le golfe du Saint-Laurent (Zones 4 Rs, 3 Pn et 4 Tvn), étant convenu que 70 % des parts françaises pourraient être pêchées par des chalutiers canadiens détenteurs de permis de pêche pour les stocks concernés, sous réserve :

¹ Les analyses qui suivent sont reprises du rapport annuel pour 1994 de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer.

1° que la totalité des captures correspondant à ces 70 % des parts françaises soit débarquée à Saint-Pierre-et-Miquelon pour y être traitée,

2) qu'une entente soit conclue avant le 1er septembre de chaque année entre la ou les entreprises françaises traitant le poisson à Saint-Pierre-et-Miquelon et leurs homologues canadiens qui exploitent les chalutiers pêchant les 70 % des parts françaises.

Les arrangements administratifs concrétisant ces accords et précisant leurs modalités de mise en place n'ont satisfait ni les élus ni les socioprofessionnels de l'archipel.

D'une façon générale, la quasi-disparition des activités portuaires, liée principalement au déclin de la pêche hauturière de la morue, pèsera lourdement sur le secteur du commerce et contribuera à réduire les recettes des collectivités locales, ce qui pourrait limiter leurs possibilités d'investissements. **Dans ces conditions, l'avenir de l'archipel demeure pour le moins incertain.**

Apport des chalutiers

	1990	1991	1992	1993 (1)	1994 (1)	Variations 1994/1993
Pêche fraîche	13.013	11.969	8.519	58	56	- 3 %
Congélateurs	2.341	2.544	1.645	0	0	NS
Saleurs	3.641	4.466	3.553	0	0	NS

Source : *Interpêche*

(1) *Apports de la pêche artisanale*

NS : *Non significatif*

C. L'INDISPENSABLE REFLEXION SUR L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE L'OUTRE-MER ET SES CONSEQUENCES FINANCIERES

L'Outre-mer entre aujourd'hui dans une phase importante d'évolutions politiques et institutionnelles :

- Le processus devant conduire au référendum d'autodétermination de 1998 en **Nouvelle-Calédonie** a été relancé au mois d'octobre dernier.

- La représentation nationale sera saisie, avant la fin de l'année, d'un projet de loi modifiant le statut adopté en 1984 pour la **Polynésie française**. Ce texte est actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat après avoir été examiné par l'Assemblée territoriale.

- Le ministre de l'Outre-mer a demandé, au mois d'octobre, au préfet de la **Réunion** de rouvrir le dossier de la création d'un deuxième département dans l'optique d'apporter une réponse au déséquilibre entre le nord et le sud de l'Ile.

- Enfin, M. de Peretti a indiqué récemment que les habitants de **Mayotte** seraient appelés à se prononcer par référendum sur le statut de leur île, en 1999 au plus tard.

La commission des finances, dont l'avis sera requis sur les conséquences budgétaires et financières de ces mutations, devrait, selon votre rapporteur spécial, avoir à coeur d'établir elle-même ou de demander au gouvernement **des analyses rigoureuses** afin de contrer tout risque de dérapage dans un contexte où l'efficacité doit être préférée aux symboles.

De ce point de vue, il est heureux que le Président de la République ait tenu d'emblée à préciser que la réforme du statut de la Polynésie française serait effectuée sans modification du cadre constitutionnel en vigueur. Afin toutefois de tenir compte des revendications exprimées par les élus du territoire, les délibérations de l'Assemblée territoriale relèveraient en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat (déclaration de M. de Peretti devant l'Assemblée nationale, le 29 octobre dernier).

Votre rapporteur spécial souhaite également que **la bidépartementalisation de la Réunion**, compte tenu de son caractère éventuellement "contagieux" pour les autres départements d'Outre-mer, fasse l'objet d'**une étude sérieuse sous l'angle du rapport coût-efficacité**. Il rappelle, en effet, au moment où le développement endogène de l'Outre-mer devient une ardente obligation, que 40 % des rémunérations versées aux salariés des départements d'Outre-mer viennent déjà des administrations publiques dont le poids dans l'économie locale est près de deux fois plus important qu'en métropole.

Enfin, votre rapporteur spécial a exprimé, devant la Commission, son désir de se rendre en Nouvelle-Calédonie à la veille du référendum de 1998 afin de dresser un bilan de l'application du volet économique et social des accords de Matignon.

CHAPITRE III

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le Mardi 14 novembre 1995 sous la Présidence de M. François Trucy, secrétaire, la commission des finances a procédé à **l'examen des crédits de l'outre-mer sur le rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial.**

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a, en premier lieu, rendu hommage à M. Henri Goetschy, ancien sénateur du Haut-Rhin, qui avait été rapporteur des crédits de l'outre-mer jusqu'au mois de septembre 1995.

Il a ensuite indiqué que les crédits demandés au titre de l'outre-mer atteignaient pour 1996, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, 4,9 milliards de francs, soit un montant à peu près double de celui inscrit dans la loi de finances initiale pour 1995. Cette forte progression est essentiellement due à des transferts positifs. L'un de 871,6 millions de francs, en provenance du budget des charges communes et correspondant à la créance de proratisation du revenu minimum d'insertion. L'autre de 1.173 millions de francs en autorisations de programme et 631,9 millions de francs en crédits de paiement en provenance du budget du logement correspondant aux subventions d'investissement au titre de l'aide à la pierre dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

Le rapporteur spécial a ajouté qu'une fois défalqués du budget de 1996 les crédits transférés au profit de l'outre-mer, les taux de progression s'établissaient encore à + 36,6 % pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement et à - 9,1 % pour les autorisations de programme. Ces évolutions contrastées reflètent, d'une part, la montée en régime du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer, le FEDOM, qui, doté de 135 millions de francs en loi de finances initiale pour 1995, passe à 1.060 millions de francs en 1995 ; d'autre part, les dotations du fonds d'investissement des départements d'outre-mer, le FIDOM, bénéficient d'un début d'assainissement dans un contexte marqué jusqu'ici par un décalage croissant entre le total des autorisations de programme et celui des crédits de paiement. Sur la section générale du FIDOM, les premières diminuent ainsi de 421 millions de francs à 310 millions de francs et passent donc sous le montant des autorisations de programme qui augmentent de 361 millions de francs à 365 millions de francs.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a souligné le fait qu'en conséquence le budget de l'outre-mer, qui ne représentait encore jusqu'à cette année qu'environ 5 % de l'effort budgétaire de l'Etat consacré aux collectivités d'outre-mer, devrait, à compter de 1996, concentrer plus de 10 % de cet effort. Il a estimé qu'il s'agissait en l'occurrence d'un véritable choix politique visant à transformer le ministère de l'outre-mer d'administration de mission en structure gestionnaire de plein exercice.

Avant de proposer l'adoption des crédits de l'outre-mer pour 1996, le rapporteur spécial a toutefois souhaité faire valider par la commission son désir de procéder à une réflexion sur le terrain de l'efficacité des transferts financiers publics au regard de l'objectif de développement endogène et durable de l'outre-mer.

De ce point de vue, il a estimé que la commission devait exprimer ses regrets auprès du ministre de l'économie et des finances au sujet de l'absence de dépôt sur les Bureaux des Assemblées du rapport annuel sur l'application de la loi Pons de défiscalisation des investissements outre-mer alors que les données relatives à 1993 avaient été adressées au Parlement dès le début du mois d'octobre 1994.

Puis, il a énuméré les rendez-vous politiques et institutionnels qui pourraient appeler de la part de la commission une analyse rigoureuse sous l'angle de leurs conséquences budgétaires et financières : le processus devant conduire au référendum d'autodétermination de 1998 en Nouvelle-Calédonie qui a été relancé au mois d'octobre dernier ; le dépôt avant la fin de l'année d'un projet de loi modifiant le statut adopté en 1984 pour la Polynésie française ; la réouverture du dossier de la création d'un deuxième département à la Réunion dans l'optique d'apporter une réponse au déséquilibre entre le nord et le sud de l'île ; enfin le référendum annoncé par M. Jean-Jacques de Peretti comme devant se tenir au plus tard en 1999 sur le statut de la collectivité territoriale de Mayotte.

Concluant sur la question de la bidépartementalisation de l'île de la Réunion, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a jugé que celle-ci devait faire l'objet d'une étude sérieuse sous l'angle du rapport coût-efficacité compte tenu de son caractère éventuellement contagieux pour les autres départements d'outre-mer. Il a rappelé qu'au moment où le développement endogène de l'outre-mer devenait une ardente obligation, 40 % des rémunérations versées aux salariés de ces départements venaient en effet déjà des administrations publiques dont le poids dans l'économie locale était près de deux fois plus important qu'en métropole.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, a souligné le fait qu'au-delà du doublement du budget spécifique de l'outre-mer, l'effort global de la Nation tel qu'il ressortait de la lecture des jaunes budgétaires laissait apparaître une stagnation des moyens en francs courants.

Il a plaidé pour qu'il n'y ait pas de relâchement dans les transferts publics alors que les économies de l'outre-mer traversaient une phase critique. Malgré le rôle favorable joué notamment par la décentralisation ainsi que par les lois Pons et Perben de 1986 et 1994 qui ont incontestablement accru la solidité des structures locales, celles-ci conservent des éléments de fragilité.

Analysant l'effet des politiques publiques sur l'économie de l'outre-mer, **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques**, s'est demandé si la privatisation de la compagnie générale maritime (CGM) n'aurait pas pour conséquence positive une diminution des coûts du fret. Il a également insisté sur le fait que la loi Pons sur la défiscalisation des investissements outre-mer avait entraîné des effets bénéfiques, notamment dans les secteurs du bâtiment et des transports aériens. Les déviations observées ici ou là incombaient à son avis à l'absence de vigilance du ministère de l'économie et des finances qui avait accordé des agréments pour des investissements contestables.

A titre d'exemple, le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques a précisé que la loi Pons avait permis la création d'un secteur de la construction de navires de plaisance dans le département de la Martinique employant 1.660 personnes pour un chiffre d'affaires global de 90 millions de francs. Dans ces conditions, les critiques adressées à l'encontre de la loi de 1986 au sujet du montant excessif de la dépense fiscale consentie par nombre d'emplois créés lui avaient paru infondées.

Poursuivant son plaidoyer en faveur de la loi Pons, il a ajouté qu'elle avait pour autre effet bénéfique de pallier les conséquences défavorables des écarts positifs de taux constatés entre la métropole et l'outre-mer, qui atteignent deux points sur les crédits à long et moyen terme et quatre à six points sur les crédits à court terme.

En conclusion, il a donc appelé l'attention des commissaires sur la très grande prudence qui devrait présider à toute modification de ce texte et a orienté la réflexion vers les conditions d'octroi des agréments qui ne sont effectivement pas satisfaisantes en l'état.

Abordant la question de la création de deux départements sur l'île de la Réunion, **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques**, a souligné les effets qu'il avait jugés catastrophiques de l'empilement des exécutifs dans les régions d'outre-mer.

Enfin, réagissant à la remarque du rapporteur spécial sur le poids du secteur public dans les revenus salariés de l'outre-mer, il a indiqué qu'il était favorable à une planification sur vingt ans de la suppression de la surrémunération des fonctionnaires dont le coût était évalué à 6 milliards de francs.

M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a tout d'abord fait observer que si les transferts de plusieurs lignes budgétaires sur le budget de l'outre-mer pouvaient justifier la formule "ministère de plein exercice" utilisée par le rapporteur spécial dans son intervention liminaire, il convenait également de constater, comme l'avait fait le président de l'intergroupe des élus des départements et territoires d'outre-mer, que dans le nouveau Gouvernement M. Jean-Jacques de Peretti n'avait plus que le statut de ministre délégué.

Il a ensuite regretté que la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ne s'applique pas dans les départements d'outre-mer.

Il a également déploré le fait que les nouveaux prêts "à taux zéro" devant remplacer les prêts d'accession à la propriété n'aient pas été étendus aux départements d'outre-mer. Il a rappelé à ce sujet que le secteur du bâtiment avait déjà subi le relèvement de deux points de la taxe sur la valeur ajoutée décidé en 1994 dans les DOM.

Abordant les problèmes relatifs à l'agence nationale pour l'insertion et la protection des travailleurs d'outre-mer (ANT), il a regretté la baisse des crédits imposée dans le cadre du projet de budget pour 1996.

Il a fait également observer que la promesse faite voici un an par le Gouvernement d'alors de transférer dans le département de la Réunion l'administration des terres antarctiques et australes françaises (TAAF) n'était toujours pas concrétisée.

Il a souhaité obtenir confirmation que les crédits de la créance de proratisation du revenu minimum d'insertion seraient bien gérés dorénavant par le ministre de l'outre-mer.

M. Pierre Lagourgue, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, a en outre indiqué que le département de la Réunion n'avait toujours pas perçu une enveloppe de 116 millions de francs, dont 34,46 millions de francs au titre de 1994 et 81,63 millions de francs au titre de 1995, correspondant à l'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) à cette collectivité.

Il a souhaité qu'en séance publique le ministre fasse le point sur la réalisation en 1995 de l'équilibre financier entre les exonérations de charges sociales prévues par la loi Perben du 25 juillet 1994 et les recettes nouvelles procurées par l'augmentation de deux points du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il a demandé des précisions sur la date de création du comité de gestion du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM)

Réagissant à son tour aux propos du rapporteur spécial, sur la création de deux départements sur l'île de la Réunion ainsi que sur le poids relatif des salaires du secteur public dans l'ensemble des traitements perçus dans les DOM, il a tenu à souligner le fait que le département qu'il représentait comptait 660.000 habitants et que, d'une façon générale, les départements d'outre-mer souffraient d'une sous-administration chronique. Il s'est néanmoins montré favorable à ce que la bidépartementalisation donne lieu à un débat sous l'angle du rapport coût/avantage.

M. Claude Lise a tout d'abord fait observer que la croissance de 36,6 % des crédits de l'outre-mer à structure constante n'était plus que de 20 % si l'on comparait le projet de budget pour 1996 et les moyens d'engagement issus de la première loi de finances rectificative pour 1995.

Il a ensuite estimé que l'on ne pouvait pas se satisfaire d'une diminution des autorisations de programme qui reflétait en réalité non pas tant un assainissement de la situation qu'une incapacité à préparer l'avenir.

S'agissant de la loi Pons sur la défiscalisation des investissements outre-mer, il a plaidé en faveur d'un débat sur le terrain avec les élus avant toute modification de son contenu.

M. Claude Lise a ensuite pris la défense de l'agence nationale pour l'insertion et la protection des travailleurs d'outre-mer. Il a notamment regretté la remise en cause de la spécificité de cet instrument et a alerté les commissaires sur le risque induit de traiter la communauté des personnes originaires des départements et territoires d'outre-mer vivant en métropole comme une communauté d'immigrés.

S'il a approuvé le regroupement entre les mains du ministre de l'outre-mer de moyens jusqu'à présent répartis entre plusieurs ministères, il a jugé qu'il convenait toutefois de se garder de tout excès d'optimisme. En particulier, le transfert réalisé ne règle pas la question de la meilleure utilisation de la ligne budgétaire unique qui concentre les aides au logement dans les départements d'outre-mer. A ce sujet, **M. Claude Lise** a plaidé pour le transfert de la gestion de cette ligne budgétaire unique aux conseils généraux des départements d'outre-mer, mieux à même d'assurer l'adéquation des besoins à la demande.

Au chapitre de la créance de proratisation du revenu minimum d'insertion, il a qualifié de dangereuses les nouvelles agences d'insertion prévues par la loi Perben dont il a souligné le caractère dérogatoire au droit commun. Il a notamment reproché à ces établissements d'être des structures bureaucratiques engendrant d'importants frais de fonctionnement. Leur efficacité au regard du "tandem" autrefois constitué par le président du conseil général et le préfet restait en outre à démontrer.

En conclusion de son propos, **M. Claude Lise** a estimé qu'au-delà de l'apparence trompeuse des chiffres, il conviendrait de s'assurer que le ministre de l'outre-mer ne soit pas moins bien loti que ses prédécesseurs car les départements et territoires d'outre-mer devront très certainement affronter dans les prochaines années des crises dont l'ampleur exigera d'apporter des réponses adéquates.

M. Yann Gaillard a déclaré qu'il avait beaucoup apprécié le souci du rapporteur spécial d'analyser l'efficacité de la dépense publique au profit de l'outre-mer. Si le principe de solidarité nationale imposait un maintien, voire très certainement un accroissement des transferts publics vers les départements et territoires d'outre-mer, rien n'interdisait en effet d'optimiser leur affectation.

Il a ensuite fait observer que les différences de revenu par tête d'habitant entre les départements et les territoires d'outre-mer d'une part, et les pays qui les entourent d'autre part, qui s'expliquent par l'importance des transferts sociaux, notamment au titre du revenu minimum d'insertion, interdisaient de fait l'insertion des départements et territoires d'outre-mer dans leur environnement économique.

Il a néanmoins approuvé le désir du président de la République d'assurer l'égalité sociale entre la métropole et les départements d'outre-mer, notamment grâce au relèvement du salaire minimum. La faiblesse de l'écart permettait en effet qu'il fût supprimé.

M. Yann Gaillard a par ailleurs estimé que même si, ultérieurement, le niveau du revenu minimum d'insertion devait être aligné sur celui de la métropole, il conviendrait de conserver l'enveloppe constituée par la créance de proratisation du RMI qui constitue un bon instrument pour les actions d'insertion. Il a ensuite exprimé ses plus vives réticences à l'encontre de tout projet de départementalisation et d'extension des règles de la décentralisation à la collectivité territoriale de Mayotte.

Approuvant les propos du rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, **M. Yann Gaillard** a à son tour jugé que l'administration des départements d'outre-mer exigeait un taux d'encadrement plus élevé qu'en métropole. Il a ainsi fait remarquer qu'il existait un véritable refus de l'impôt dans les départements d'outre-mer qui se traduisait par un faible taux de recouvrement.

Enfin, **M. Yann Gaillard** a approuvé le projet d'une évaluation rigoureuse des effets de la loi Pons de défiscalisation des investissements outre-mer. Estimant globalement positif le bilan de l'application de ce texte, il a toutefois désigné plusieurs pistes de remise en cause possible des avantages fiscaux consentis, notamment dans le secteur de la construction navale et dans celui de l'hôtellerie, en particulier sur l'île de Saint-Martin.

Mme Marie-Claude Beaudeau a noté la progression en trompe-l'oeil du budget de l'outre-mer liée à l'importance des transferts.

Reprenant les critiques exprimées par le rapporteur spécial, dans sa note de présentation, sur les problèmes récurrents de gestion affectant tant la créance de proratisation du RMI que la ligne budgétaire unique, elle a jugé dangereux de faire un diagnostic sans apporter de remède, ajoutant que cette attitude consistait à laisser la porte ouverte au développement de la violence.

Mme Marie-Claude Beaudeau s'est également inquiétée, à la suite de **M. Claude Lise**, du risque de voir les personnes originaires des départements d'outre-mer considérées comme des immigrés. Elle a notamment souligné les interrogations identitaires que connaissent les "domiens" de la deuxième génération.

En réponse aux différents intervenants, **M. Roland du Luart**, rapporteur spécial, a exprimé le sentiment que les transferts de lignes au profit du budget de l'outre-mer auraient pour effet d'accroître "la lisibilité" de l'effort public.

S'adressant à **M. Claude Lise**, il lui a indiqué qu'il comptait regretter dans le rapport l'absence de réunion du comité directeur du Fonds d'investissement des départements d'outre-mer qui aurait dû, dès le début de l'année, répartir les crédits ne relevant pas des contrats de plan. L'effort

d'assainissement entrepris risquait ainsi d'être en partie remis en cause par des reports d'autorisations de programmes.

Revenant sur la loi Pons de défiscalisation des investissements outre-mer, il a répété que son intention n'était pas tant de la remettre en cause que de faire des propositions pour en optimiser l'application en évitant les dérives malsaines.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a ensuite estimé que le constat du poids considérable du secteur public dans le revenu salarié des départements d'outre-mer et celui de l'empilement contreproductif des exécutifs locaux n'étaient pas contradictoires avec les remarques de plusieurs intervenants relatives à la sous-administration des départements d'outre-mer. Il s'agit, là encore, de rationaliser l'existant afin d'éviter des gaspillages évidents.

Le rapporteur spécial a, enfin, indiqué qu'il avait pris bonne note des suggestions et des critiques adressées par ses collègues et qu'il poserait, en séance publique, au ministre de l'outre-mer, les questions ponctuelles soulevées au cours du débat.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget de l'outre-mer pour 1996.

CHAPITRE IV

MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE AUX MONTANTS DES CREDITS DEMANDES SUR LE BUDGET DE L'OUTRE-MER POUR 1996

Le solde des augmentations et des minorations de dépenses ordinaires et de crédits de paiement décidées par l'Assemblée nationale en première et seconde délibérations s'élève à - 48.206.610 francs, soit **0,98 %** des dotations initialement demandées par le gouvernement.

Ce solde est de - 32.310.000 francs pour les autorisations de programme, soit **1,5 %** des dotations initialement demandées par le gouvernement.

L'essentiel des économies ainsi réalisées portent, en premier lieu, sur le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) dont les crédits n'en restent pas moins multipliés par 7,5 de la loi de finances initiale pour 1995 au projet de loi de finances initiale pour 1996.

Elles portent également sur la "ligne budgétaire unique" (Aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte).

I - LES MODIFICATIONS EN PREMIERE DELIBERATION

Sur proposition de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a réduit de 5 millions de francs (soit 8,8 %) les crédits demandés sur le chapitre 46-94, article 20, au titre de l'Agence nationale pour l'insertion et la protection des travailleurs.

II - LES MODIFICATIONS EN SECONDE DELIBERATION

Sur proposition du gouvernement, l'Assemblée nationale a en outre voté :

- la réduction de 46,10 millions de francs des dépenses ordinaires et des crédits de paiement et de 34,96 millions de francs des autorisations de programme dans le cadre de l'objectif de l'amélioration de 2 milliards de francs du solde budgétaire ;

- la majoration de 2,9 millions de francs des dépenses ordinaires et des crédits de paiement et de 2,65 millions de francs des autorisations de programme pour le financement de mesures non reconductibles.

Tableau des augmentations et des réductions de crédits adoptées en seconde délibération à l'Assemblée nationale

Chapitre	Crédits demandés dans le PLFI 96	Augmentation - Mesures non reconductibles (en % des crédits demandés)	Réduction - Amélioration du solde budgétaire (en % des crédits demandés)
34-03 Frais de réception et de voyages exceptionnels	5.689.062		113.781 (2%)
34-42 Service militaire adapté - Alimentation	56.779.816		1.135.596 (2%)
34-95 Dépenses d'informatique et de télématique	3.753.000		75.060 (2%)
34-96 Moyens de fonctionnement des services	127.481.810		1.618.389 (1,3%)
37-10 Administration préfectorale - Dépenses diverses (Préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon)	2.548.835		50.977 (2%)
41-51 Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales des départements d'outre-mer	30.000.000		900.000 (3%)
41-52 Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales des départements d'outre-mer	1.250.000		37.500 (3%)
41-91 Subventions aux budgets locaux des territoires d'outre-mer à divers organismes	116.728.579		3.501.857 (3%)
44-02 Subventions à diverses compagnies de transport	22.300.000		669.000 (3%)
44-03 Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM)	1.060.000.000		20.000.000 (1,9%)
46-93 Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques	400.000		12.000 (3%)
46-94 Action sociale et culturelle Art. 33 - Action culturelle dans les départements d'outre-mer	1.107.463	250.000 (22,6%)	

(en francs)

Chapitre		Crédits demandés dans le PLFI 96	Augmentation - Mesures non reconductibles (en % des crédits demandés)	Réduction - Amélioration du solde budgétaire (en % des crédits demandés)
66-01 Aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte	AP	1.173.000.000		23.460.000 (2 %)
	CP	631.900.000		12.638.000 (2 %)
67-51 Travaux divers d'intérêt local Art. 10 - Equipements locaux	AP	5.000.000	500.000 (10 %)	
	CP	0	500.000 ns	
68-01 Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer. Section générale (FIDOM) Art. 10 - Opérations relevant de l'action directe de l'Etat	AP	310.000.000	2.150.000 (0,7 %)	
	CP	365.000.000	2.150.000 (0,6 %)	
68-90 Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social - Section générale (FIDES)	AP	180.000.000		3.600.000 (2 %)
	CP	182.850.000		1.404.000 (0,8 %)
68-92 Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social - Section des territoires (FIDES)	AP	5.000.000		100.000 (2 %)
	CP	8.500.000		50.000 (0,6 %)
68-93 Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie	AP	390.000.000		7.800.000 (2 %)
	CP	378.230.000		3.900.000 (1 %)