

N° 86

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997, 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° 32

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, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Philippe Marini, vice-présidents ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, secrétaires ; Alain Lambert, rapporteur général ; 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, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS.....	5
CHAPITRE PREMIER : UN BILAN DE L'EXERCICE 1996.....	7
I. LA POURSUITE DE L'EFFORT EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DE L'OUTRE-MER.....	7
A. LE PROCESSUS D'EGALITE SOCIALE.....	7
B. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI "PERBEN" DU 25 JUILLET 1994	9
1. <i>L'installation des agences départementales d'insertion et le recours accru aux contrats emploi solidarité.....</i>	9
2. <i>Une première mesure de l'équilibre financier prévu par la loi entre le coût des exonérations et le relèvement de la TVA outre-mer.....</i>	14
C. L'ORIENTATION DES FLUX D'INVESTISSEMENT VERS L'OUTRE-MER.....	15
1. <i>Les suites des Assises nationales de l'égalité sociale active et du développement</i>	15
2. <i>Une analyse de la portée des mesures de défiscalisation de la loi Pons.....</i>	18
II. LA PRISE EN COMPTE DE LA FIN DES ESSAIS NUCLÉAIRES EN POLYNÉSIE FRANÇAISE.....	21
CHAPITRE II : LE PROJET DE BUDGET DE L'OUTRE-MER POUR 1997.....	25
I. L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES CRÉDITS.....	25
A. LES DOTATIONS DEMANDEES AU TITRE DE L'OUTRE-MER.....	25
B. LES DOTATIONS INSCRITES DANS LES "JAUNES" BUDGETAIRES	27
II. LES MESURES NOUVELLES PAR ACTION.....	32
A. L'ADMINISTRATION GENERALE DU MINISTERE DE L'OUTRE-MER.....	33
B. LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITES LOCALES D'OUTRE-MER.....	35
C. LES SUBVENTIONS AU DEVELOPPEMENT SOCIAL ET ECONOMIQUE DE L'OUTRE-MER.....	38

LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL.....	45
ARTICLE 93 RATTACHE : PROROGATION DE LA TAXE SUR LES TRANSPORTS AU PROFIT DES REGIONS D'OUTRE-MER.....	51
EXAMEN EN COMMISSION.....	53
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE.....	59

AVANT-PROPOS

Mesdames,

Messieurs,

La stabilisation en valeur des crédits de l'Outre-mer, à un peu moins de **4,9 milliards de francs**, recouvre une réalité plus complexe. Trois évolutions apparaissent déterminantes:

- la poursuite de la montée en régime du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer, le **FEDOM**, issu de la loi "Perben" de 1994 ;

- l'étalement sur un **exercice complémentaire** du financement des **engagements contractuels** de l'Etat, dans le cadre des différents contrats de plan et de développement, à l'exception du contrat de développement de la Nouvelle-Calédonie ;

- enfin, la **disparition de la section décentralisée** du Fonds d'investissement des départements d'outre-mer, le **FIDOM**.

La commission des finances a estimé que les crédits demandés en 1997 au titre de l'outre-mer reflétaient les contraintes de la nécessaire maîtrise de la dépense publique, tout en conservant au ministère une marge satisfaisante d'action. Elle vous proposera donc de les adopter ainsi que l'article 93 qui leur est rattaché.

Le présent rapport se devait de commencer par un bilan rétrospectif de l'année écoulée. 1996 a été marqué en effet tant par les perspectives tracées par les "Assises nationales de l'Egalité sociale active et du développement", tenues en début d'année à Paris, que par le nouveau tournant institutionnel et économique pris par la Polynésie française.

L'exercice 1996 aura également permis à votre rapporteur spécial d'effectuer une première mission sur pièce et sur place en **Nouvelle-Calédonie** du 2 au 16 septembre dernier. L'objet de ce déplacement était de dresser un bilan de la mise en oeuvre du volet économique et financier du statut du 9 novembre 1988 issu des Accords de Matignon.

Les conclusions en seront examinées par la commission des finances au mois de janvier prochain et donneront lieu à un rapport spécifique.

D'ores et déjà, si 1996 peut être caractérisée comme l'année du cinquantenaire de la création des départements d'outre-mer et d'un nouveau statut pour la Polynésie française, 1997 pourrait être l'année de la Nouvelle-Calédonie, si les différentes parties en présence parvenaient à définir les modalités d'un nouveau cadre institutionnel permettant d'échapper à un référendum d'autodétermination, dont il ne paraît plus indispensable qu'il soit tenu en 1998.

Le temps presse, alors qu'une partie de la solution se trouve dans la garantie apportée par les pouvoirs publics à la province nord d'un développement durable à travers la construction d'une usine de traitement du minerai du nickel. A ce sujet, l'accord récent intervenu entre ERAMET et la société minière du sud-Pacifique en vue de permettre l'accès des investisseurs à la ressource ne semble pas encore avoir porté tous ses fruits.

Le débat tenu ce jour devant le Sénat pourrait être également l'occasion pour le ministre, M. de Peretti, dont l'action est unanimement saluée par tous les calédoniens, de faire le point sur un sujet qui conditionne l'avenir d'un territoire qui nous est cher.

CHAPITRE PREMIER :

UN BILAN DE L'EXERCICE 1996

L'exercice 1996 aura marqué une nouvelle étape dans le déploiement de dispositifs en faveur du développement économique et social de l'Outre-mer (A).

Il aura également eu une résonance particulière pour le territoire de la Polynésie française, avec la signature de la convention pour le développement de l'autonomie économique (B).

I. LA POURSUITE DE L'EFFORT EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DE L'OUTRE-MER

A. LE PROCESSUS D'EGALITE SOCIALE

L'achèvement du chantier de l'égalité sociale revêtait une importance toute particulière en cette année du **cinquantenaire de la création des départements d'outre-mer**.

L'article 61 de la loi n° 96-609 du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer a prévu une étape décisive dans le processus de rapprochement des prestations familiales servies dans les départements d'outre-mer de celles de la métropole, avec l'extension, au 1er janvier 1996, à ces collectivités de deux primes :

- l'allocation pour jeune enfant (APJE)
- l'allocation parentale d'éducation (APE)¹.

L'**extension de l'APJE** a entraîné des modifications dans le régime des prestations spécifiques aux départements d'outre-mer afin d'éviter des double-emplois :

- la prime à la protection de la maternité est supprimée ;

¹ Décrets d'application n° 96-963 et n° 96-964 du 4 novembre 1996 confirmant l'entrée en vigueur des extensions de l'APJE et de l'APE au 1er janvier 1996.

- le complément familial servi dans les DOM et l'allocation au premier enfant ne sont pas cumulables avec l'APJE.

L'extension de l'allocation parentale d'éducation entraîne, pour sa part, la suppression de la quote-part APE prévue par la loi du 25 juillet 1994.

Le montant des droits constitués au titre de cette quote-part pour la période du 1er juillet 1994 au 31 décembre 1995 est de 260 millions de francs.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, les mesures déjà gagées en faveur du logement sont maintenues, soit 80 millions de francs. Ces mesures recouvrent le recul des limites d'âge des enfants pour l'ouverture du droit à l'allocation de logement ainsi que l'augmentation des loyers-plafonds.

Le solde de la quote-part, soit 180 millions de francs, a fait l'objet d'un arrêté de répartition entre les caisses d'allocations familiales des départements d'outre-mer, qui doivent utiliser les montants répartis pour mener des actions en faveur du logement des familles et de la restauration scolaire.

Selon une analyse effectuée par la Caisse nationale des allocations familiales citée dans le rapport pour avis de la commission des lois de l'Assemblée nationale, le solde des deux mesures précitées d'extension de prestations aux départements d'outre-mer est de **+ 660 millions de francs répartis comme suit :**

Suppressions et modifications négatives

● Suppression de la créance APE (sauf pour AL)	- 190 millions de francs
● Suppression de la prime à la protection de la maternité	- 20 millions de francs
● Modification du régime du complément familial	- 550 millions de francs
TOTAL	- 760 millions de francs

Extensions et modifications positives

● Extension de l'APJE	+ 740 millions de francs
● Extension de l'APE	+ 230 millions de francs
● Nouveau régime du Complément familial	+ 450 millions de francs
TOTAL	+ 1.420 millions de francs

Ce solde n'intègre que les effets directs et ignore les conséquences indirectes, telles les sorties du dispositif de RMI.

B. LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI "PERBEN" DU 25 JUILLET 1994

1. L'installation des agences départementales d'insertion et le recours accru aux contrats emploi solidarité

• L'exercice 1996 aura d'abord été celui du démarrage effectif des **agences départementales d'insertion (ADI)**. Le nouveau dispositif est désormais opérationnel :

- les directeurs ont été nommés par décret du Président de la République en date du 21 septembre 1995 ;

- les agences ont été officiellement créées par arrêté du 5 octobre 1995 ;

- les budgets ont enfin été approuvés par les autorités de tutelle par arrêté du 13 mars 1996.

Les agences départementales d'insertion bénéficient de concours financiers de l'Etat et des départements. Elles ont disposé globalement de 748,5 millions de francs en 1996 :

- 312,5 millions de francs, provenant du FEDOM ;

- 436 millions de francs, représentant l'obligation légale des départements¹ et la participation des autres collectivités locales.

La répartition de ces sommes entre les départements est de 200,8 millions de francs pour la Guadeloupe, 119,2 millions de francs pour la Martinique, 73,1 millions de francs pour la Guyane et 355,3 millions de francs pour la Réunion.

Substituées aux conseils départementaux d'insertion, les agences ont toutes élaboré leur **programme départemental d'insertion**.

Elles ont également chacune défini un **programme annuel de tâches d'utilité sociale** comme la loi leur en fait obligation.

La somme des quatre programmes d'utilité sociale représente globalement, en 1996, 200 millions de francs, soit plus du quart des ressources des ADI, et doit permettre de conclure 10.370 **contrats d'insertion**

¹ Soit la contrepartie de 20 % des sommes versées par l'Etat au titre du revenu minimum d'insertion.

par l'activité (CIA) d'une durée moyenne de six mois d'ici la fin de l'année (2.500 pour la Guadeloupe, 2.000 pour la Martinique, 870 en Guyane et 5.000 pour la Réunion).

Or, au 30 septembre 1996¹, seuls 4.816 allocataires du RMI avaient conclu un contrat d'insertion par l'activité :

Réunion :	2.930
Guadeloupe :	1.139
Martinique :	466
Guyane :	281

• Un important décalage apparaît également entre les ambitions affichées au titre des deux autres instruments créateurs d'emplois institués par la loi "Perben" : les contrats d'accès à l'emploi et les primes à la création d'emploi.

Les contrats d'accès à l'emploi (CAE) sont conclus dans le cadre de conventions entre l'Etat et les employeurs destinées à favoriser l'insertion des Rmistés, des chômeurs de longue durée et des personnes handicapées. Ils donnent droit à une aide forfaitaire de l'Etat à l'employeur, à une exonération des cotisations à la charge de l'employeur pendant deux ans et à la prise en charge par l'Etat des frais de formation.

Le dispositif des contrats d'accès à l'emploi a été sensiblement modifié depuis sa création, afin de tirer les conséquences de la mise en place du contrat d'initiative-emploi, créé en métropole peu après l'intervention de la loi "Perben".

Alors que les CAE ne devaient originellement être que des contrats à durée indéterminée, ils peuvent aujourd'hui donner lieu à des contrats à durée déterminée d'au moins un an.

Par décret en date du 9 janvier 1996, la prime a été augmentée et le plafond de 10 % de l'effectif total a été supprimé. L'aide forfaitaire a été portée de 2.000 francs par mois pour la durée du contrat, dans la limite de deux ans. Par ailleurs, il a été décidé, à compter du 1er juin 1996, d'ouvrir le contrat d'accès à l'emploi aux jeunes de 18 à 26 ans par la loi du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer. Cette mesure avait été acquise dans le cadre des assises de l'égalité sociale qui ont eu lieu le 9 février 1996.

¹ Dernier chiffre connu.

Ce dispositif a connu quelque retard dans son application. En 1995, la dotation prévue était de 124 millions de francs, mais la délégation tardive de ces crédits, les mouvements sociaux intervenus dans les agences de l'ANPE et les modifications du texte ont freiné la mise en oeuvre des CAE : 6.813 contrats ont finalement été conclus pour une dépense de 88 millions de francs (dont 63 millions de francs pour l'aide forfaitaire et 22 millions de francs au titre des exonérations).

Au 30 septembre 1996, 9.453 recrutements en CAE avaient été effectués, soit 63 % de l'objectif annuel seulement (15.000 recrutements).

De son côté, la **prime à la création d'emploi** est 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, excepté à Mayotte où l'ancien dispositif perdure. Le dispositif a été mis en place pour une durée de trois ans et doit être remodelé dans le cadre du projet de loi relatif à l'aménagement du territoire ultramarin, annoncé par le ministre de l'Outre-mer, M. de Peretti, pour le début de l'an prochain.

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.

Or, le résultat de ce dispositif apparaît faible : aucun versement de prime n'a été sollicité en 1995. Des versements répondant à la création de 258 emplois ont été effectués en 1996, alors que 1.000 primes avaient été initialement programmées, puis 500 après la réunion du second comité directeur du FEDOM.

• Les élus d'outre-mer ont, en fait, plébiscité les contrats emploi solidarité (CES) dans le cadre du FEDOM.

En effet, en 1996, le comité directeur du Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM) s'est réuni deux fois.

Au cours de la première réunion, qui s'est déroulée le 25 janvier 1996, le ministre de l'outre-mer, après avoir exposé l'objectif du gouvernement sur la mise en oeuvre de la lutte contre le chômage, a rappelé que cette politique s'inscrivait dans le cadre de la loi du 25 juillet 1994.

Le FEDOM, émanation de cette loi, a été créé pour regrouper les financements d'actions spécifiques, le rôle du comité directeur étant de formuler **un avis** sur les objectifs physiques proposés pour chaque mesure par département, et d'adapter cette nouvelle politique aux réalités locales.

Ainsi, le comité directeur a-t-il donné **un premier avis** sur la répartition prévisionnelle des enveloppes physiques par mesures et par département, retracée dans le tableau ci-après :

	CES	CIA	CAE (1)	Primes création d'emploi	TOTAL
Guadeloupe	4.500	2.500	4.520	200	11.720
Guyane	2.200	870	900	100	4.070
Martinique	3.200	2.000	4.090	200	9.490
Réunion	20.050	5.000	7.960	450	33.460
St Pierre et Miquelon	50	0	30	50	130
TOTAL	30.000	10.370	17.500	1.000	58.870

(1) Dont 14.000 contrats primés et 3.500 non primés.

Dès le mois d'avril toutefois, compte tenu du contexte difficile dans lequel évoluent les demandeurs d'emploi d'une part, et des besoins exprimés tant par les préfets que par les élus d'autre part, il a été nécessaire d'envisager de réunir un **deuxième comité directeur**.

Le comité directeur s'est donc réuni le 30 mai dernier pour procéder à certaines inflexions, afin d'assortir les mesures aux besoins exprimés et de définir une nouvelle répartition des actions destinée à éviter la dérive du début de l'année sur les recrutements et la durée des contrats emploi solidarité.

Pour faire face aux difficultés exprimées dans la gestion du dispositif CES, un arbitrage du Premier ministre a accordé 7.700 contrats emploi solidarité supplémentaires qui ont nécessité, d'une part, des mouvements au sein du chapitre 44-03, et, d'autre part, un abondement de la ligne à hauteur de 307 millions de francs par le **décret d'avances** du 26 septembre dernier.

Par ailleurs, le ministre de l'outre-mer a confirmé l'extension dans les départements d'outre-mer du contrat d'accès à l'emploi aux jeunes de 18 à 26 ans.

A l'issue de la deuxième réunion du comité directeur la nouvelle répartition physique se présente comme suit :

	CES	CIA	CAE (1)	Primes création d'emploi	TOTAL
Guadeloupe	5.960	2.500	3.455	50	11.965
Guyane	2.450	870	710	20	4.050
Martinique	3.650	2.000	3.640	0	9.290
Réunion	25.550	5.000	7.170	280	38.000
St-Pierre et Miquelon	90	0	25	150	265
TOTAL	37.700	10.370	15.000	500	63.570

(1) Soit 14.500 contrats primés dont 3.000 pour les jeunes et 500 contrats non primés.

Sur le budget du ministère délégué à l'outre-mer le FEDOM en loi de finances initiale était doté de 1.036,1 millions de francs se répartissant comme suit :

- contrats emploi solidarité	434 millions de francs
- contrats d'insertion par l'activité	107,44 millions de francs
- contrats d'accès à l'emploi	440,66 millions de francs
- primes à la création d'emploi	24 millions de francs
- contrats de retour à l'emploi (exonérations contrats en cours)	30 millions de francs

Le FEDOM a été abondé en cours d'exercice, d'une part, de la part d'insertion de la créance de proratisation, soit 192,6 millions de francs, qui a été déléguée aux agences d'insertion simultanément, et, d'autre part, d'un crédit d'avances de 300,7 millions de francs pour le financement des CES.

Par ailleurs, le comité directeur s'était prononcé pour des ajustements à l'intérieur du FEDOM pour répondre à la nouvelle répartition physique des enveloppes. La dotation financière se présente comme suit et devrait satisfaire les propositions arrêtées :

- contrats emploi solidarité	1.034,87 millions de francs
- contrats d'insertion par l'activité	46,8 millions de francs
- contrats d'accès à l'emploi	219,43 millions de francs
- primes à la création d'emploi	12 millions de francs
- contrats de retour à l'emploi	30 millions de francs

2. Une première mesure de l'équilibre financier prévu par la loi entre le coût des exonérations et le relèvement de la TVA outre-mer

Enfin, la loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre et Miquelon, a mis en place **un dispositif d'exonérations de cotisations sociales patronales.**

Ainsi, les articles 3, 4 et 5 de la loi mettent en oeuvre, pour une durée de cinq ans, l'exonération des charges sociales dues par les employeurs au titre des allocations familiales, des assurances sociales et des accidents du travail.

Tous les salaires et rémunérations versés au cours d'un mois civil ouvrent droit à cette exonération. Celle-ci est applicable dans la limite du SMIC. La demande est adressée à la caisse générale de sécurité sociale compétente.

Le bénéfice des exonérations est applicable aux entreprises à jour de leurs cotisations sociales, ou s'engageant dans un processus d'apurement progressif de leurs dettes au titre de ces cotisations, attesté par les organismes chargés du recouvrement.

Sont concernés par cette mesure :

- les entreprises de l'hôtellerie, y compris la restauration et les débits de boissons ;
- les entreprises de l'agriculture, de la pêche, de l'aquaculture, et se livrant à l'exploitation forestière ;
- les entreprises de la production audiovisuelle.

L'ensemble de ces mesures d'exonérations qui permet d'encourager le développement économique et de soutenir l'emploi devait être financé par le relèvement de deux points du taux de la TVA (de 7,5 % à 9,5 %).

Le ministre délégué au budget a communiqué, pour l'exercice 1995, **un état récapitulatif définitif des exonérations de cotisations dans les départements d'outre-mer avec une ventilation par département.** Ces éléments, ainsi que le montant de la TVA encaissée dans chaque département, sont présentés dans le tableau ci-après :

(En millions de francs)

Année 1995	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total
Encaissements par la direction générale des impôts	385,0	306,0	-	648	1.339
Encaissements par les Douanes	383,0	403,0	-	605	1.391
Produit du relèvement de 2 % de la TVA	161,59	149,3	-	263,7	574,7
Montant des exonérations de cotisations (*)	163,59	184,96	55,47	251,22	655,24

(*) Données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Comme le souligne le rapport du ministre délégué au budget, ce document met en évidence **l'écart négatif**, pour les finances de l'Etat, entre le rendement du relèvement de 2 points du taux normal de TVA applicable dans les DOM (574,7 millions de francs) et le montant des exonérations de cotisations compensées par l'Etat (655,24 millions de francs).

Il apparaît donc un manque à gagner de 80,54 millions de francs pour le budget de l'Etat au titre de 1995.

Aucune estimation n'a été fournie pour 1996.

C. L'ORIENTATION DES FLUX D'INVESTISSEMENT VERS L'OUTRE-MER

1. Les suites des Assises nationales de l'égalité sociale active et du développement

Les Assises nationales de l'égalité sociale active et du développement, tenues à Paris le 9 février 1996, ont été l'occasion pour le ministre délégué à l'outre-mer, M. Jean-Jacques de Peretti, de dresser **un constat sans complaisance** de la situation économique et sociale de l'outre-mer : *"Les bases actuelles de la croissance ont un caractère artificiel. Elles maintiennent l'outre-mer dans l'assistanat et surtout, elles n'apportent pas de solutions au problème majeur de procurer des emplois aux jeunes générations. Il faut aujourd'hui impérativement aller plus loin et franchir une nouvelle étape : celle du développement organisé autour des activités productives"*.

Le Premier ministre a ainsi arrêté lors de son allocution du 9 février 1996 devant les assises les mesures suivantes :

♦ **Clarifier le système financier des départements d'outre-mer**

Le Premier ministre a décidé l'envoi d'une *mission de l'Inspection générale des finances* dans les départements d'outre-mer, dont les premières conclusions ont été remises au ministre de l'outre-mer, le 18 avril.

Leur mise en oeuvre impliquera un certain nombre de mesures de fond, qui font l'objet d'études actuellement, mais n'ont pas encore été rendues publiques.

♦ **Améliorer la situation des fonds propres des entreprises**

La "remise en état de marche" des *sociétés de développement régional*, dont l'objectif principal est la prise de participation en fonds propres, suit son cours : grâce à l'appui financier important de la Caisse française de développement, sur la demande du ministre de l'outre-mer, la SODERAG et la SODERE devraient pouvoir reprendre leurs actions en 1997.

Le *fonds de participation de la Guadeloupe*, dont la création avait été annoncée lors des Assises, est aujourd'hui opérationnel : il permettra la mise en oeuvre d'actions de renforcement des hauts de bilan à destination des PME et des PMI.

♦ **Permettre l'accès des entreprises à des conditions de financement non discriminantes**

Quatre mesures en ce sens avaient été annoncées lors des Assises :

- la modification de la liste des *secteurs prioritaires éligibles au réescompte*, notamment dans le domaine des services, comme les transports, la manutention, le transit, les télécommunications et l'informatique : cette décision a été mise en oeuvre lors du conseil de surveillance de l'IEDOM du 12 juin dernier ;

- le réexamen du mode de fonctionnement de la *Caisse d'investissement des départements d'outre-mer (CIDOM)*, afin qu'elle rééquilibre ses activités au profit des PME et de l'artisanat et qu'elle assouplisse les procédures d'instruction des demandes : les discussions engagées avec le ministère de l'économie et des finances à ce sujet devraient aboutir, selon les informations écrites fournies à votre rapporteur spécial, avant la fin de l'année ;

- la signature d'une convention *SOFODOM/SOFARIS* : conformément aux engagements du Premier ministre, ce texte a été signé avant le 1er juin 1996 et prévoit un complément de la *SOFODOM* sur les projets qui dépassent les plafonds de garantie de la *SOFARIS* ;

- enfin, l'accès des artisans et des commerçants des départements d'outre-mer au *fonds FISAC*, annoncé le 9 février, est d'ores et déjà possible. La mise en place de ces financements devait être améliorée, d'après les réponses apportées à votre rapporteur spécial, par la nomination d'un délégué régional à l'artisanat et au commerce dans l'un des DFA.

- ♦ **Application et adaptation du plan PME-PMI aux DOM**, avec un certain nombre de simplifications administratives, notamment liées à l'embauche.

- ♦ Conformément aux décisions prises en février dernier, les CODEFI des DOM ont reçu les compétences exercées par les comités régionaux de restructuration des aides (CORRI) dans les régions métropolitaines : le traitement des entreprises en difficulté dans les DOM bénéficiera ainsi de l'ensemble des instruments existants, notamment des prêts FDES, jusqu'à hauteur de 5 millions de francs.

- **Un Comité régional des Aides** a, par ailleurs, été installé dans chaque département d'outre-mer : ses premières missions seront la formulation des propositions visant à simplifier les nombreux régimes d'aides existants et la coordination des appuis apportés aux projets qui lui seront soumis par des entreprises.

- ♦ **Enfin, la défiscalisation du logement intermédiaire a été votée par le Parlement dans le cadre de la loi Pons.**

En effet, la loi du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a étendu la déduction des investissements, pour les seules entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, aux acquisitions de logements locatifs "intermédiaires", à compter du 1er avril 1996. L'entreprise s'engage à louer l'immeuble nu dans les six mois de son achèvement, ou de son acquisition si elle est postérieure, et pendant six ans au moins à des personnes qui en font leur résidence principale.

La défiscalisation s'applique également aux souscriptions au capital de sociétés, soumises à l'I.S., lorsque ces sociétés ont pour objet la construction ou l'acquisition de logements neufs dans les départements d'outre-mer et pour activité exclusive la location de tels logements.

Pour ces mêmes investissements réalisés par des personnes physiques, la réduction d'impôt est maintenue à 50 % pour la période 1996-2001.

Les modalités d'application de ce texte ont été fixées par un décret en date du 16 juillet 1996. Les logements intermédiaires sont définis comme ceux respectant :

- un plafond annuel de loyer fixé à 720 francs par mètre carré pour les DOM ;

- un plafond annuel de ressources du locataire fixé à 130.000 francs pour une personne seule et 260.000 francs pour un couple marié soumis à une imposition commune.

2. Une analyse de la portée des mesures de défiscalisation de la loi Pons

Au moment où la loi Pons de défiscalisation des investissements outre-mer apparaît contestée, **une étude rétrospective** menée par le cabinet d'audit Arthur Andersen pour le compte de la Fédération des entreprises des départements d'outre-mer sur l'application de ce dispositif dans les quatre DOM apporte un **éclairage intéressant**.

Cette étude conclut par la remarque selon laquelle la réputation faite à la loi Pons par ses détracteurs se révèle abusive.

Elle relève que les échecs qui ont pu défrayer la chronique résultaient d'erreurs d'appréciation des opérateurs, durement sanctionnées par le marché. Les pratiques véritablement abusives, telles que la délocalisation rapide hors des DOM des équipements acquis, ont été enrayerées depuis 1992 par l'amendement portant à **5 ans** le délai d'exploitation minimal. Parallèlement, l'extension puis **la généralisation en 1996 de l'agrément** ont permis à l'administration de combattre des phénomènes, que l'étude estime marginaux, de sous-exploitation volontaire ou de surfacturation des équipements défiscalisés.

L'analyse des données disponibles met en évidence un accroissement général et significatif de **l'investissement** dans les DOM au cours des dix dernières années.

De 1986 à 1992, la part de l'investissement dans le produit intérieur brut est passée de 22 % à 29% en Guadeloupe, de 18 % à 24 % en Martinique et de 23 % à 28 % à la Réunion alors qu'elle n'évoluait que d'un point (de

19 % à 20 %) en métropole. Globalement, la formation brute de capital fixe des quatre DOM passe de 10,4 milliards de francs à 22,3 milliards de francs pendant la même période, soit plus qu'un doublement (+ 114 %).

L'analyse sectorielle des investissements révèle deux évolutions significatives :

- un accroissement sensible de la part de l'investissement total réalisé par les entreprises des secteurs éligibles à la loi Pons (secteurs exposés à la concurrence extérieure), qui, de 1986 à 1991, gagne 6 points en Guadeloupe (56 % en 1991), 13 points en Martinique (60 %) et 4 points à la Réunion (52 %) ;

- une croissance de l'investissement tirée par l'industrie, dont le volume d'investissement a plus que doublé de 1986 à 1992, et par le Bâtiment-Travaux Publics dans une moindre mesure.

On ajoutera, en marge de ces premières conclusions de l'étude, que certains secteurs économiques métropolitains, notamment celui de la navigation de plaisance, ont pleinement profité du dispositif de défiscalisation et seraient sinistrés si celui-ci venait à disparaître.

Ensuite, **la croissance de la population active employée**, mesurée par les recensements, se révèle beaucoup plus forte dans les départements d'outre-mer qu'en métropole.

Elle s'établirait en données cumulées de 1982 à 1993 à 40 % en Guadeloupe, 35 % à la Réunion, 27 % en Martinique et 27 % en Guyane, contre 0,5 % pour la métropole. Au total, pendant cette période, **113.000 emplois ont été créés dans les DOM.**

Cette évolution positive est confirmée par le nombre d'offres d'emplois enregistrées par l'ANPE qui croît, de 1989 à 1994, de 35 % en Martinique, de 130 % à la Réunion et de 96 % en Guyane.

Les analyses sectorielles effectuées sur le cas de la Réunion illustrent le rôle moteur joué dans cette forte création brute d'emplois par l'industrie et les services (dont l'hôtellerie et le tourisme) et à un moindre degré par le BTP et les transports, soit des secteurs "tirés" par la défiscalisation Pons.

Les auteurs de l'étude relèvent que cette évolution très positive n'a certes pas évité le maintien de taux de chômage record, en raison de la forte croissance démographique de ces départements. Cependant, **le taux de chômage s'est stabilisé** dans les DOM à partir de 1990 alors qu'il continuait de s'aggraver fortement en métropole.

L'étude du cabinet Arthur Andersen estime enfin que la loi Pons a permis **un renforcement structurel du tissu économique** qui a gagné en dynamisme et maturité, avec une vitalité accrue de la création d'entreprises depuis dix ans. L'industrie, le BTP et les transports ont enregistré une modernisation sans précédent, tandis que l'hôtellerie et le tourisme auraient atteint une taille critique leur autorisant de réels espoirs de développement.

Procédant également à une étude de **l'impact sur les finances publiques** du dispositif de défiscalisation, l'étude note que le coût actuel de la défiscalisation pour les seuls DOM, estimé à 1,2 milliard de francs par an selon le chiffrage de l'administration, demeure modéré, comparativement aux dépenses fiscales (9,5 milliards de francs) et budgétaires (27,7 milliards de francs) enregistrées dans ces collectivités en 1995.

L'activité économique soutenue générée dans les départements d'outre-mer par la défiscalisation induit **des recettes fiscales**, dont le rythme de croissance depuis dix ans est beaucoup plus élevé que celui de la métropole : le produit budgétaire qui en résulte représente près de 2 milliard de francs pour l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur le revenu et la TVA et 1,4 milliard de francs pour les seuls impôts directs.

Compte tenu du poids dans l'économie des DOM des secteurs éligibles à la défiscalisation, le coût de la loi Pons apparaît largement compensé par les dépenses induites : **le coût net pour l'Etat ne semble pas pouvoir excéder 500 millions de francs par an, en tenant compte des recettes induites par les seuls impôts directs d'Etat.**

Qui plus est, la défiscalisation a provoqué une envolée des recettes fiscale des collectivités locales des DOM dont le produit peut être estimé entre 1,5 et 2,8 milliards de francs par an.

Ce faisceau de remarques milite, dans l'esprit de votre commission des finances, pour un maintien de l'architecture d'ensemble du dispositif de la loi Pons jusqu'à son terme légal, soit le 31 décembre 2001.

II. LA PRISE EN COMPTE DE LA FIN DES ESSAIS NUCLÉAIRES EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

L'année 1996 aura été celle d'une profonde réforme du statut de la Polynésie française, modifié, en effet, par la loi organique n° 96- 313 du 12 avril 1996 et par la loi ordinaire n° 96-313 de la même date.

Au plan financier, la fin des essais nucléaires a également induit la passation d'un accord entre l'Etat et les autorités locales.

La convention pour le développement de l'autonomie économique de la Polynésie française, signée le 25 juillet par le Premier ministre et le Président du gouvernement de la Polynésie française, repose sur **trois principes** :

1) Les mesures de compensation sont mises en oeuvre sur une période de **10 ans**. Elles consistent en un **maintien des flux financiers** engendrés par l'activité du Centre d'expérimentation du Pacifique dont le niveau de référence est fixé à **990 millions de francs**. L'importance de la mutation économique que doit entreprendre la Polynésie française nécessite en effet une action de longue durée.

2) Ces mesures doivent, d'une part, **éviter tout risque de désorganisation** à court terme pesant sur les finances du Territoire et l'activité immédiate et, d'autre part, **favoriser la création de nouvelles activités** justifiées économiquement et donc génératrices d'emplois durables.

3) Les mesures sont arrêtées de manière **paritaire** entre l'Etat et le Territoire.

Le maintien d'un flux financier annuel de 990 millions de francs est réalisé grâce à la mise en place de plusieurs actions :

- Une enveloppe de 220 millions de francs (montant 1996) est prévue annuellement, correspondant aux recettes douanières encaissées grâce à l'activité du CEP, au titre du volet de la convention relatif à la préservation des finances du Territoire. Ce montant, versé directement au budget du territoire sans préaffectation de son emploi, est indexé, à compter de 1997, sur l'indice prévisionnel d'évolution des prix en métropole. Il est imputé sur le chapitre 66- 51, article 21 "*Participation à des travaux d'équipements civils au profit du territoire de la Polynésie française*" du budget de la Défense.

- Une dotation d'une cinquantaine de millions de francs est également prise en compte au titre de l'implantation, sur le territoire de la Polynésie française, du service militaire adapté (SMA).

- Sont enfin comprises dans le flux annuel de 990 millions de francs les activités résiduelles du Centre d'expérimentation, notamment le coût de son démantèlement, ainsi que les traitements et indemnités versés aux personnels civils et militaires, polynésiens et métropolitains, travaillant sur les sites du CEP.

La différence entre 990 millions de francs et les sommes acquittées au titre des trois masses financières ci-dessus décrites (maintien à niveau des recettes douanières, SMA et fin d'activité du CEP) sera consacrée à des activités créatrices d'emplois, par le biais de la commande publique ou semi-publique ainsi que par l'aide au développement des activités privées dans tous les secteurs, particulièrement le tourisme et l'exportation.

La mise en oeuvre de ce flux de subvention doit être effectuée en plusieurs étapes qui offrent, chaque fois, un important pouvoir d'intervention à l'Etat :

- La Polynésie française doit établir **un programme stratégique** pour son avenir économique et social. Le délai de rédaction, initialement fixé au 31 octobre 1996, a été repoussé *sine die*.

Construit par le Territoire, avec l'appui si celui-ci le souhaite des services de l'Etat, ce programme doit être **approuvé par l'Etat**. Il définira des objectifs à 10 ans et, par secteur d'activité, pour des périodes de 5 ans, les moyens financiers à mettre en oeuvre pour y parvenir.

- **Un comité technique consultatif** réunissant Etat, Territoire, communes et socioprofessionnels sera ensuite saisi pour **avis préalable** des programmes prévisionnels annuels dans tous les domaines d'intervention du fonds, à l'exception des grands équipements publics territoriaux dont il sera cependant tenu informé. Ce comité technique sera tenu informé de l'état des réalisations.

- **Le comité de gestion mixe Etat-Polynésie française** décidera **projet par projet** des interventions du fonds.

Une procédure de suivi a également été mise en place :

- Chaque année le comité de gestion ne pourra procéder à des engagements qu'après avoir approuvé le **compte rendu de l'année précédente**. Est ainsi écarté tout risque d'intervention non contrôlée du fonds.

- Les conventions de financement passées avec les bénéficiaires prévoient une obligation de **compte rendu** dépassant sensiblement la période de réalisation de l'opération afin de suivre dans la durée les résultats obtenus et d'en tirer les enseignements pour les nouvelles décisions du comité.

- Un **bilan à mi-parcours** sera établi.

Enfin le fonds étant comptablement géré par l'Etat, **l'ensemble du dispositif de contrôle de l'utilisation des fonds publics s'appliquera.**

La grande souplesse d'intervention donnée au fonds, gage de son efficacité, nécessitait en contrepartie un pilotage attentif de celui-ci et notamment une appréciation fréquente de ses résultats. Les dispositifs décrits ci-dessus imposent ce pilotage sans compliquer la gestion.

Le montant de la subvention gérée, au titre de 1996 et de 1997, par le comité mixte Etat-Polynésie française, dans le cadre du fonds créé par la convention, ne devrait s'élever qu'à quelques dizaines de millions de francs, compte tenu du poids encore important des dépenses du CEP.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, le solde pourrait en revanche atteindre autour de **400 millions de francs dès 1998.**

Il convient enfin de rappeler que la réduction progressive de l'activité du centre d'expérimentation du Pacifique (C.E.P.), depuis la suspension des essais nucléaires en 1992, avait déjà amené le ministère de la défense et le commissariat à l'énergie atomique à signer, le 21 octobre 1993, avec le territoire, une convention remplaçant l'ancienne convention douanière et prévoyant, outre une subvention dite de "coopération économique", l'exécution de travaux par l'armée pour le compte du territoire. Formellement, cette convention cessera de s'appliquer à compter du 1er janvier 1997 : les dispositions relatives à la compensation des versements douaniers contenues dans la convention pour le développement de l'autonomie économique signée le 25 juillet 1996 se substituent aux dispositions similaires de la convention de 1993 et l'article 5 de cette même convention maintient les mesures économiques de la convention de 1993, soit un flux annuel de 45 millions de francs s'ajoutant aux 990 millions de francs de la convention.

Si le contrôle, par la représentation nationale, de la mise en oeuvre des effets de la convention du 25 juillet paraît bien balisé, votre rapporteur spécial doit relever, pour la regretter, la **"tiédeur" de l'accueil réservé par le gouvernement, dans ce cadre, aux conclusions du rapport de la mission interministérielle sur les communes de Polynésie française,** rédigé voici tout juste un an. Ses auteurs avaient, en effet, achevé leur document par ces lignes : *"Le développement de la Polynésie française du XXIème siècle va se jouer en grande partie au cours des dix premières années de l'après CEP.*

Cette occasion est unique et ne se représentera pas. Or, il n'y aura pas de développement viable si les communes ne savent pas prendre leur place dans le dispositif ou si elles sont tenues à l'écart."

Le rapport appelle de ses vœux **une loi organique** portant modernisation de l'institution communale dont l'objet serait de notamment *"garantir l'affectation directe d'une part des crédits de l'après CEP aux communes, dans le cadre du fonds globalisé d'investissements dont la création est préconisée par ailleurs"*.

Les motifs qui conduisent à cette conclusion ne paraissent pas infondés à votre rapporteur spécial.

Ainsi que l'estime le rapport précité, les communes, collectivités locales de proximité peuvent, en effet, en premier lieu être les correspondants locaux privilégiés de l'Etat, des services territoriaux et des entrepreneurs, capables de susciter, d'identifier ou d'analyser des projets de développement sur leur territoire.

En second lieu, elles peuvent contribuer au maintien de l'activité économique par des commandes directes, à condition de disposer elles-mêmes des crédits nécessaires pour la réalisation d'équipements structurants. Ceci suppose à la fois une rationalisation de leur gestion et une mise à niveau de leur budget, grâce à une partie des fonds de l'après-CEP.

CHAPITRE II :

LE PROJET DE BUDGET DE L'OUTRE-MER POUR 1997

I. L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES CRÉDITS

A. *LES DOTATIONS DEMANDEES AU TITRE DE L'OUTRE-MER*

Les crédits demandés au titre de l'Outre-mer atteignent pour 1997 (en dépenses ordinaires et crédits de paiement) **4,86 milliards de francs**, soit **un montant à peu près identique** à celui inscrit dans la loi de finances initiale pour 1996.

Le total des autorisations de programme subit en revanche une baisse sensible (- 8,7 %) et descend à 1,95 milliard de francs.

**Budget de l'Outre-mer
Présentation des crédits par nature**

(en millions de francs)

Nature des dépenses	Budget voté de 1996	Loi de finances pour 1997	Progression LFI97/LFI96 en %
Dépenses ordinaires et crédits de paiement			
Titre III - Moyens des services	987,47	1.002,32	+ 1,5 %
Titre IV - Interventions publiques	2.204,11	2.578,19	+ 17,0 %
Total des dépenses ordinaires	3.191,58	3.580,51	+ 12,2 %
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	41,35	31,14	- 24,7 %
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	1.625,94	1.250,65	- 23,1 %
Total des crédits de paiement	1.667,29	1.281,79	- 23,1 %
Total DO + CP	4.858,87	4.862,30	+ 0,1 %
Autorisations de programmes			
Titre V - AP	39,00	30,47	- 21,9 %
Titre VI - AP	2.097,19	1.919,40	- 8,5 %
Total des autorisations de programme	2.136,19	1.949,87	- 8,7 %

Comme l'analyse par action le révèle ci-après, cette stabilisation en valeur du budget de l'outre-mer recouvre de fortes variations, essentiellement dues:

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

- à l'étalement sur un exercice complémentaire du financement des engagements contractuels de l'Etat, dans le cadre des différents contrats de plan et de développement ;

- à la disparition de la section décentralisée du **FIDOM**.

B. LES DOTATIONS INSCRITES DANS LES "JAUNES" BUDGETAIRES

La lecture des "jaunes" budgétaires¹ pour 1997 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".

De la loi de finances initiale pour 1996 à la loi de finances initiale pour 1997, la masse des dépenses budgétaires, tous départements ministériels confondus passerait, en effet, de 46.041,68 millions de francs à 45.930,54 millions de francs, soit une contraction en valeur de seulement 0,2 %.

L'enveloppe des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales "sui generis" progresse de 35.576,9 millions de francs (loi de finances initiale pour 1996) à 35.582,5 millions de francs (loi de finances initiale pour 1997), en hausse, symbolique, de 0,02 %.

¹ Départements et collectivités territoriales d'Outre-mer - Territoires d'Outre-Mer.

Départements et collectivités territoriales d'Outre-Mer (année 1996)

Dépenses ordinaires et crédits de paiement

(en milliers de francs)

	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Mayotte	St Pierre et Miquelon	Non répartis	Coût de la gestion des services métropolitains	Total 1996
Affaires étrangères	104		2.075	1.009					3.188
Agriculture	46.056	387.938	108.310	217.169	5.556	2.347		1.553	768.929
Equipement :									
I. Urbanisme et serv. com.	97.867	253.473	137.023	139.001	24.257	38.546	100	1.708	691.973
II. Transports									
1. Transports terrestres	203	3.152	12	12	1.500				4.879
2. Routes	20.643	25.247	16.283	18.457	4.418	5.389	87.200		177.637
3. Sécurité routière	500	290	390	90	50				1.320
III. Mer	12.292	9.220	18.851	10.992	784	4.374	7.084	27.640	91.231
IV. Météorologie		28.461	39.102		1.069	2.850		39.000	110.482
Anciens combattants	2.280	34.581	52.779	3.184	561	758		7.387	101.530
Charges communes		1.137.819			20.720	23.871	2.041.645		3.224.055
Culture	17.420	24.160	24.990	25.050	5.380	290		1.365	98.655
Education nationale :									
I. Enseignement scolaire	790.296	4.484.027	2.428.145	2.250.850	305.597	53.622		25.523	10.338.069
II. Enseignement supérieur	6.127	283.491	302.394	11.339				1.248	604.599
III. Recherche	77.007	33.034	26.072	121.205	332	657			258.300
Environnement	8.589	13.240	8.374	19.355			94		49.652
Industrie	9.372	17.374	8.942	10.308		140			46.136
Intérieur-Décentralisation	602.150	3.739.257	1.799.323	1.914.603	221.236	25.326		3.416	8.305.311
Jeunesse et sports	6.756	28.720	18.514	26.141	5.573	2.415	413		88.532
Justice	164.241	193.222	168.821	194.966	10.602	6.598	688	2.052	741.190
Logement	2.520	69.100	21.780	46.290	13.260		358.005	352	511.307
Outre-mer	340.413	1.099.669	425.505	513.308	86.143	72.138	1.171.804	44.929	3.753.999
PME-Commerce-Artisanat	570	910	966	1.637	30	528			4.641
Poste-Télécom.-Espace	399.000								399.000
Santé pub. services communs	36.683	84.574	50.162	52.928	52.045	1.851	72.577	297.422	648.243
Services financiers	133.269	360.872	370.685	317.119	11.427	21.367		1.272	1.216.011
Tourisme	115	251	188	655	150	123			1.482
Travail	64.771	401.384	254.759	220.167	40.601	8.252		58.585	1.048.519
Ville	9.606	24.492	16.515	17.064	3.089				70.766
Aviation civile		33.107			1.930	21.949	129.241	4.226	190.453
Défense	459.382	668.243	509.273	242.954	106.055	15.547		25.433	2.026.847
Total DO + CP	3.308.232	13.439.308	6.810.233	6.375.853	922.365	308.938	3.868.851	543.111	35.576.891

Départements et collectivités territoriales d'Outre-Mer (année 1997 - prévisions)

Dépenses ordinaires et crédits de paiement

(en milliers de francs)

	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Mayotte	St Pierre et Miquelon	Non répartis	Coût de la gestion des services métropolitains	Total 1997
Affaires étrangères	104		2.092	1.009					3.205
Agriculture	49.020	398.707	112.053	246.008	5.904	2.360		1.556	815.608
Équipement :									
I. Urbanisme et serv. com.	84.715	240.835	122.525	131.845	23.547	38.361		1.610	643.438
II. Transports									4.879
1. Transports terrestres	203	3.152	12	12	1.500				
2. Routes	19.410	22.200	15.700	17.600	4.300	5.400	36.400		121.010
3. Sécurité routière	600	900	300	100	50				1.950
III. Mer	11.373	7.529	13.068	11.291	798	4.046	3.494	27.680	79.279
IV. Météorologie		27.410	37.600			4.630		34.000	103.640
Anciens combattants	2.568	31.937	47.959	3.052	526	704		7.527	94.273
Charges communes		1.209.501			22.026	25.375	2.188.470		3.445.372
Culture	14.650	19.760	18.560	18.830	3.510	290		1.365	76.965
Éducation nationale :									
I. Enseignement scolaire	1.515.900	4.516.085	2.448.185	2.267.220	316.565	53.929		6.635	11.117.884
II. Enseignement supérieur	6.964	298.970	318.868	12.888				1.265	638.955
III. Recherche	79.319	35.707	29.847	124.396	300	719			270.288
Environnement	7.315	13.598	8.641	19.344			100		48.998
Industrie	6.986	11.629	5.627	5.222					29.464
Intérieur-Décentralisation	600.874	3.763.603	1.806.811	1.723.757	213.683	27.824	1.300	8.301	8.146.153
Jeunesse et sports	6.979	29.915	19.101	24.860	3.437	2.517			86.809
Justice	112.992	190.498	127.828	146.114	10.226	5.681	5.161	2.078	600.578
Logement	430	89.800	28.980	35.550	13.000			352	168.112
Outre-mer	277.034	1.115.354	399.027	440.222	73.840	69.613	1.350.839	49.656	3.775.585
PME-Commerce-Artisanat	2	255	270	594		160			1.281
Poste-Télécom.-Espace	259.000								259.000
Santé pub. services communs	37.053	84.734	50.371	51.928	50.728	2.671	72.577	297.422	647.484
Services financiers	134.556	382.936	359.253	321.454	20.118	22.034		1.285	1.241.636
Tourisme	115	222	171	540					1.048
Travail	64.595	399.199	243.987	218.845	40.611	8.119		3.504	978.860
Ville	9.606	24.492	16.515	17.064	3.089				70.766
Aviation civile		33.229			2.879	20.853	151.302	4.233	212.496
Défense	387.436	653.532	469.757	231.924	114.912	14.531		25.433	1.897.525
Total DO + CP	3.689.799	13.605.689	6.703.108	6.071.669	925.549	309.817	3.809.643	473.902	35.582.541

L'enveloppe des territoires d'outre-mer passe de 10.464,8 millions de francs (loi de finances initiale pour 1996) à 10.348 millions de francs (loi de finances initiale pour 1997), en diminution de 1,1 %.

Dépenses ordinaires et crédits de paiement (Année 1996)

(en milliers de francs)

Budgets	Nouvelle-Calédonie	Wallis-et-Futuna	Polynésie	TAAF	Non répartis	Coût de la gestion des services métropolitains	Total 1996
Agriculture	40.338	3.510	26.539				70.387
Équipement :							
I. Urbanisme	7.916		16.863		1.007		25.786
II. Transports							
1. Routes					30.700		30.700
III. Mer	3.235	38	3.867			3.556	10.696
IV Météo	27.574	85	39.327	1.300			68.286
Anciens combattants	32.626		29.911			751	63.288
Charges communes	384.453		546.013				930.466
Culture	138.110	340	2.980				141.430
Éducation nationale :							
I. Enseignement scolaires	1.706.651	155.565	1.780.824			6.546	3.649.586
II. Enseignement supérieur	47.448	1.366	81.445			322	130.581
III. Recherche	122.500		71.366				193.866
Environnement	45						45
Intérieur/Décentralisation	404.246	21.096	334.372			81	759.795
Industrie	4.268		2.000				6.268
Jeunesse et sports	17.092	1.590	4.440		166		23.288
Justice	70.631	533	53.546			645	125.355
Outre-mer	584.635	67.534	475.610	71.039	33.687	44.930	1.277.435
PME-Commerce-Artisanat	121		755				876
Postes-Télécom- Espace			2.120				2.120
Santé publique, services communs	50.510	42.311	44.263			20.114	157.198
Services financiers	94.868	5.062	95.537				195.467
Travail	16.627	2.044	9.946		25.000	3.424	57.041
Ville	3.905		3.197				7.102
Aviation civile	66.875	7.527	121.600		1.788	4.318	202.108
Défense	749.501	2.644	1.573.912	9.563			2.335.620
TOTAL D.O. + C.P.	4.574.175	311.245	5.320.433	92.348	92.348	84.687	10.464.790

Dépenses ordinaires et crédits de paiement (Année 1997 - prévisionnel)

(en milliers de francs)

Budgets	Nouvelle-Calédonie	Wallis-et-Futuna	Polynésie	TAAF	Non répartis	Coût de la gestion des services métropolitains	Total 1996
Agriculture	40.443	3.514	26.870				70.827
Équipement :							
I. Urbanisme	8.375		16.444		5.146		29.965
II. Transports							
1. Routes					21.800		21.800
III. Mer	1.565	50	4.424				6.039
IV Météo	27.150	80	38.350	1.100			66.680
Anciens combattants							
Charges communes	408.674		580.412				989.086
Culture	85.550	340	2.980				88.870
Éducation nationale :							
I. Enseignement scolaire	1.680.051	155.178	1.774.816			6.635	3.616.680
II. Enseignement supérieur	50.251	1.434	87.100			326	139.111
III. Recherche	122.500		71.366				193.866
Environnement	45						45
Industrie	4.326		2.000				6.326
Intérieur/Décentralisation	402.950	21.089	332.658		300	253	757.250
Jeunesse et sports	13.106	1.229	4.688				19.023
Justice	71.681	518	54.596		1.000	652	128.447
Outre-mer	579.564	34.667	323.347	59.331	40.156	49.657	1.086.722
PME-Commerce-Artisanat			250				250
Postes-Télécom- Espace			2.080				2.080
Santé publique, services communs	48.152	42.010	45.603			20.114	155.879
Services financiers	88.091	4.854	88.795				181.740
Travail	14.710	2.461	8.892			3.504	29.567
Ville	3.905		3.197				7.102
Aviation civile	70.622	7.822	121.783	40	282	4.332	204.881
Défense	717.469	2.646	1.529.385	12.975			2.262.475
TOTAL D.O. + C.P.	4.471.806	277.892	5.369.947	73.446	69.684	83.224	10.347.999

II. LES MESURES NOUVELLES PAR ACTION

Le tableau ci-dessous retrace la répartition par action des crédits demandés en 1997 pour le seul budget de l'outre-mer.

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

Actions	Montant (millions de francs)		Variation 1997/1996 (%)	Part dans le total en 1997 (%)
	1996	1997		
01 - Administration générale				
• Dépenses ordinaires et crédits de paiement	990,38	1.005,0	+ 1,5 %	20,7 %
• <i>Autorisations de programme</i>	18,0	17,0	- 5,6 %	0,9 %
02 - Collectivités locales				
• Dépenses ordinaires et crédits de paiement	221,89	186,0	- 16,2 %	3,8 %
• <i>Autorisations de programme</i>	67,6	9,9	- 85,4 %	0,5 %
03 - Développement social et économique				
• Dépenses ordinaires et crédits de paiement	3.646,60	3.671,30	+ 0,7 %	75,5 %
• <i>Autorisations de programme</i>	2.050,59	1.922,97	- 6,2 %	98,6 %
TOTAL				
• Dépenses ordinaires et crédits de paiement	4.858,87	4.862,30	+ 0,1 %	100 %
• <i>Autorisations de programme</i>	2.136,19	1.949,87	- 8,7 %	100 %

A. L'ADMINISTRATION GENERALE DU MINISTERE DE L'OUTRE-MER

Les dotations regroupées sous la rubrique "Administration générale" recouvrent :

- les crédits de l'administration centrale et des services extérieurs de l'outre-mer, soit :

- les frais de personnel : rémunérations et indemnités du ministre, des membres du cabinet, des personnels de l'administration centrale et des services déconcentrés de l'outre-mer ;

- les crédits de fonctionnement de l'administration centrale et des services déconcentrés de l'outre-mer ;

- les crédits d'équipement et de gros entretien du patrimoine immobilier en administration centrale et dans les services déconcentrés de l'Etat dans les territoires d'outre-mer ;

- les pensions et allocations diverses, soit :

- la participation aux charges de pensions pour tous les personnels relevant du ministère de l'outre-mer ainsi que le fonds des ouvriers de l'Etat ;

- les prestations et versements facultatifs à caractère social.

- les frais de contentieux et de réparations civiles, inscrits sur le chapitre évaluatif "37-91" ;

- la participation à l'assistance et à la solidarité vis à vis des victimes de calamités publiques.

En conséquence, les lignes concernées recouvrent la quasi-totalité des crédits du titre III (Moyens des services) ainsi qu'une part importante (autour de 55 %) des dotations du titre V (Investissements exécutés par l'Etat).

Leur montant s'établit à un peu plus d'1 milliard de francs dans le projet de loi de finances pour 1997, en progression de 1,5 % par rapport à celui inscrit dans la loi de finances initiale pour 1996.

Les dépenses ordinaires, correspondant pour l'essentiel aux **dépenses de personnel et de fonctionnement**, passent de 972,2 millions de francs à 988 millions de francs. Cette majoration de 1,6 % des crédits est toutefois essentiellement imputable à trois postes dont deux constituent des **transferts au profit du budget de l'Outre-mer** :

- Une enveloppe de 8,43 millions de francs est transférée, en dépenses de personnel et de fonctionnement, du budget de la Défense. Cette dotation correspond à la prise en charge sur le budget de l'Outre-mer de 42 emplois relevant de l'unité du service militaire adapté (SMA) installée à Papeete.

- Un second transfert, de 2 millions de francs, est effectué depuis le budget des Charges Communes pour la couverture des frais d'affranchissement du courrier interadministratif précédemment admis en franchise postale.

- **La délocalisation de l'administration des Terres Australes et Antarctiques Françaises à la Réunion**, prévue pour le courant de 1997 sur le site de Saint-Pierre, justifie une majoration de 2,35 millions de francs des chapitres de rémunération. Cette somme correspond au coût de la surrémunération qui devra être versée à des fonctionnaires qui résidaient jusqu'à présent en métropole.

Compte non tenu des transferts susmentionnés, les moyens de fonctionnement des services sont reconduits globalement en francs courants.

Quant aux dépenses de personnel, leur progression tendancielle est contrariée par la **suppression nette de 12 emplois** à structure constante (c'est-à-dire hors transferts d'autres ministères, hors application des dispositions de la loi du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel correspondant aux agents mis à leur disposition et hors suppression d'emplois liées à l'amélioration de l'encadrement des préfectures des départements d'outre-mer).

L'effectif total du ministère de l'outre-mer est ainsi réduit de 0,2 % (0,4 % hors appelés du contingent) pour une économie totale légèrement supérieure à 2 millions de francs.

S'agissant enfin des **investissements exécutés par l'Etat** (chapitre 57-91), le recul des autorisations de programme de 18 millions de francs à 17 millions de francs recouvre des mouvements contradictoires :

- Il est tout d'abord proposé un relèvement sensible des dotations destinées au gros équipement de l'administration centrale (de 1,5 million de francs à 2,5 millions de francs) ainsi que des dotations au SMA dans les territoires d'outre-mer (de 1 million de francs à 2 millions de francs).

S'agissant de l'administration centrale, le gain constaté en autorisations de programme doit être resitué dans le contexte des cinq derniers exercices, caractérisés par une amputation moyenne annuelle des moyens

d'engagement de l'ordre de 20%. Le supplément obtenu pour 1997 devrait permettre d'entamer la réfection des toitures de l'hôtel du ministre, rue Oudinot.

Quant à l'effort supplémentaire consenti pour le SMA dans les TOM, il concerne l'unité susmentionnée basée à Papeete.

Par ailleurs, un crédit de 200.000 francs en autorisations de programme et crédits de paiement est dégagé pour les travaux d'installation du SMA en métropole, à Périgueux.

- Le budget pour 1997 prévoit ensuite une reconduction des dotations pour l'équipement administratif des territoires d'outre-mer et celui de Saint-Pierre et Miquelon (respectivement 3,3 millions de francs et 200.000 francs en autorisations de programme).

- Il convient enfin de constater une chute de plus du quart des autorisations de programme et des crédits de paiement consacrés aux dépenses d'équipement du service militaire adapté dans les départements d'outre-mer, avec respectivement 8,8 millions de francs et 9,23 millions de francs demandés en 1997, au lieu de 12 millions de francs et 13,14 millions de francs en 1996.

Cette réduction des moyens est justifiée par l'arrivée à leur terme de diverses opérations d'investissement.

B. LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITES LOCALES D'OUTRE-MER

Les dépenses de cet agrégat regroupent :

- les subventions de caractère obligatoire et facultatif en faveur des collectivités locales des départements d'outre-mer ;

- les subventions aux budgets locaux des territoires d'outre-mer ;

- les subventions aux sections décentralisées du FIDOM (Fonds d'investissement des départements d'outre-mer) et du FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social).

Le montant global de ces subventions est fixé, pour les dépenses ordinaires et les crédits de paiement, à 186 millions de francs, en diminution de 16,2% par rapport à la loi de finances initiale pour 1996. **L'amputation des dotations est beaucoup plus accentuée s'agissant des autorisations de programme**, réduites de plus de 85 %, qui ne s'établissent ainsi qu'à 9,9 millions de francs.

Cette situation est très largement le fruit de la suppression, à compter de l'exercice 1997, de la section décentralisée du FIDOM (chapitre 68-03 "Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer - Sections régionale et départementale").

Le chapitre concerné était doté, en loi de finances initiale pour 1996, de 55 millions de francs en autorisations de programme. Celles-ci tombent donc à zéro, en 1997, et les crédits de paiement correspondants (33,3 millions de francs au lieu de 67,2 millions de francs) sont ceux nécessaires à la couverture d'opérations engagées antérieurement au 1er janvier 1997.

En revanche, les autorisations de programme de la section décentralisée du FIDES¹ sont strictement reconduites en francs courants et s'établissent, dans le projet de loi de finances initiale pour 1997, comme en loi de finances pour 1996, à 4,9 millions de francs.

Compte tenu de la décreue importante enregistrée jusqu'en 1996 par les autorisations de programme de ce chapitre ainsi que du niveau des reports de crédits de paiement lié aux difficultés de réalisation des investissements prévus, les crédits de paiement du chapitre 68-92 (section des territoires du FIDES) subissent une baisse sensible, passant de 8,45 millions de francs en loi de finances initiale pour 1996 à 2,95 millions de francs dans le présent projet de loi de finances.

Enfin, le chapitre 67-51 "Travaux divers d'intérêt local", traditionnellement faiblement doté à l'étape de la confection du budget (5 millions de francs d'autorisations de programme demandées contre 7,7 millions de francs en 1997), a vocation à "s'étoffer" après le passage du budget devant le Parlement.

S'agissant des subventions de fonctionnement (et non plus d'équipement) aux budgets des collectivités locales d'outre-mer, la progression des dotations est de près de 2 %, celles-ci atteignant 146,35 millions de francs. Cette évolution, qui en tout état de cause ne permet pas de combler les pertes enregistrées sur le titre VI, recouvre en fait des situations disparates.

En premier lieu, le chapitre 41-51 "Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales des départements d'outre-mer" bénéficie d'une simple reconduction, en francs courants, des dotations inscrites en loi de finances pour 1996, à hauteur de 29,1 millions de francs,

¹ Chapitre 68-92 "Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section des territoires)".

essentiellement afin de compenser les pertes liées aux exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ensuite, le chapitre 41-52 "Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes des départements d'outre-mer" n'est plus doté que pour un montant insignifiant (80.000 francs) dans le présent projet de loi de finances alors que les crédits correspondants s'élevaient à 1,2 million de francs en loi de finances pour 1996. Le chapitre concerné à toutefois vocation, lui aussi, à être alimenté, en fonction des besoins, soit au terme de la discussion budgétaire, soit en cours d'exercice.

Enfin, le chapitre de subventions de fonctionnement, de loin de plus important, celui contenant les apports aux **budgets locaux des territoires d'outre-mer (chapitre 41-91)**, est en progression de 3,5 %, avec un montant de crédits demandés de 117,17 millions de francs.

Cette majoration non négligeable procède elle aussi pour l'essentiel d'importantes variations de sens contraires :

- La subvention au budget des Terres australes et antarctiques françaises (article 21) est exactement amputée de 15 % de son montant inscrit en loi de finances pour 1996, ce qui correspond à la consolidation intégrale du "gel" des crédits budgétaires décidé au printemps dernier. Elle ne s'établit plus ainsi qu'à 47,8 millions de francs.

- En sens inverse, l'Etat verse au Territoire de Nouvelle-Calédonie une enveloppe de 5,8 millions de francs affectée au fonds intercommunal de péréquation (FIP).

Le FIP-fonctionnement, prélevé sur les recettes fiscales du Territoire à hauteur de 15 % de ces recettes, est attribué aux communes de Nouvelle-Calédonie. A la suite d'un contentieux, gagné par certaines communes du territoire, sur la définition de l'assiette de prélèvement, l'Etat a dû abonder le FIP.

L'enveloppe inscrite sur le chapitre 41-91 correspond à la compensation versée gracieusement par l'Etat aux communes qui n'avaient pas formé de recours dans le cadre du contentieux susmentionné. Elle représente le deuxième tiers du dédommagement promis.

- Parallèlement, la dotation de compensation versée par l'Etat au territoire de Polynésie française au titre de son fonds intercommunal de péréquation est ajustée à la hausse, passant de 48,55 millions de francs à 52,05 millions de francs.

Cette majoration est la conséquence 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 qui prévoient qu'en 1997 la contribution de l'Etat aux ressources des communes sera égale à deux quinzièmes de la quote-part versée la même année par le territoire au fonds intercommunal de péréquation.

- Enfin, la mise en place de la convention Etat-Mayotte, prévue sur la période 1995-1998 par la loi Perben du 25 juillet 1994, justifie l'ajout d'un nouvel article au chapitre 41-91, doté, l'année prochaine, de 3,6 millions de francs. Cette somme couvre les trois premières années de la convention, soit 1995, 1996 et 1997.

C. LES SUBVENTIONS AU DEVELOPPEMENT SOCIAL ET ECONOMIQUE DE L'OUTRE-MER

Les subventions au développement social et économique de l'Outre-mer regroupent l'ensemble des moyens d'intervention et les crédits d'investissement du ministère de l'Outre-mer destinés à la mise en oeuvre de la politique de l'emploi, du logement social, de lutte contre l'exclusion et de développement économique de l'outre-mer dans le cadre des contrats de plan et des conventions de développement, soit :

- le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon (FEDOM),
- les crédits d'action sociale et culturelle,
- la créance de proratisation du RMI dans les DOM,
- la ligne budgétaire unique (LBU) destinée au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte,
- les sections générales du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) et du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES),
- les subventions aux établissements publics de Nouvelle-Calédonie et les actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie,
- les subventions aux compagnies de transport,
- les crédits destinés aux infrastructures de Guyane.

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 94,3 % et 96,8 % des dépenses.

Leur montant (dépenses ordinaires et crédits de paiement) bénéficie d'une très légère progression en valeur (+ 0,7 %) entre la loi de finances initiale pour 1996 et le projet de loi de finances initiale pour 1997, en passant de près de 3,65 milliards de francs à plus de 3,67 milliards de francs.

Les autorisations de programme subissent en revanche une décreue sensible, de l'ordre de 6,2 %, et s'établissent juste un peu au-dessus de 1,9 milliard de francs.

Dans un contexte général de réduction des subventions au développement social et économique de l'outre-mer, la stabilisation en valeur des dépenses ordinaires et des crédits de paiement est exclusivement le fait de **la poursuite de la montée en puissance du Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM).**

Les crédits correspondants, demandés dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 1997, s'élèvent à 1.486,9 millions de francs et sont en progression de 43,5 % par rapport aux crédits inscrits en 1996 ¹.

Cette enveloppe permettra de financer 55.500 nouvelles solutions d'insertion, dont :

- 25.000 nouveaux contrats-emplois-solidarité (CES) ;
- 15.000 contrats d'accès à l'emploi (CAE) parmi lesquels 14.000 contrats primés ;
- 500 primes à l'emploi ;
- 15.000 contrats d'insertion par l'activité (CIA).

Le chapitre 65-01 "Aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte" ou **ligne budgétaire unique (LBU)**, apparaît également comme relativement privilégié puisque ses autorisations de programme sont maintenues à hauteur de 1.150 millions de francs, soit au niveau atteint en loi de finances initiale pour 1996, conformément à la volonté du Président de la République.

¹ La progression n'est toutefois plus que de 10,7 % si l'on tient compte d'un crédit de 307 millions de francs ouvert sur le chapitre concerné (46-01) dans le cadre du décret d'avances du 26 septembre 1996.

La sensible décreue des crédits de paiement correspondants, qui passent de 619,2 millions de francs à 463 millions de francs (- 25,2 %), tient compte d'un apurement des reports des années antérieures (619 millions de francs de reports à fin 1995), témoignage des difficultés rencontrées sur le terrain pour réaliser les investissements prévus. Le Premier ministre s'est engagé, au cas où cette dotation serait insuffisante, à la compléter en fin d'année 1997.

Par ailleurs, le ministère de l'Outre-mer confirme que la créance de proratisation du RMI ¹ permettra d'augmenter les moyens d'engagement de la LBU de 540 millions de francs supplémentaires, soit un montant équivalent à celui constaté cette année.

Le ministère de l'Outre-mer considère ainsi que les moyens dégagés permettront l'achèvement des réformes décidées lors des assises de l'égalité sociale de février 1996 et la poursuite de la politique ultramarine du logement social au même niveau que l'exercice en cours, soit environ 11.000 nouveaux logements construits par an auxquels s'ajoutent 4.000 opérations de réhabilitation.

Plusieurs mesures sont prévues pour 1997 et notamment la création d'un logement locatif très social ainsi que la mise en place d'un dispositif de **prêt à taux zéro**, spécifique à l'outre-mer, qui viendrait **se substituer** (et non s'ajouter), à masse budgétaire constante, au prêt spécial immédiat (PSI) du Crédit foncier.

Pour le reste, le budget d'investissement du ministère de l'Outre-mer est marqué par **l'étalement sur un année supplémentaire** des contrats de plan avec les départements d'outre-mer ainsi que Wallis et Futuna, des conventions avec Mayotte ainsi que Wallis et Futuna et du contrat de développement avec la Polynésie française. Seuls les contrats de développement signés avec les provinces de Nouvelle-Calédonie échappent à cette disposition.

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.

Sont concernés :

- Le chapitre 58-01 "Infrastructures de Guyane" avec des autorisations de programme en baisse de 35,9%, à 13,47 millions de francs, et des crédits de paiement en diminution de 38,8 %, à 14,14 millions de francs.

- Le chapitre 68-01 "Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (section générale)", avec des autorisations de programme en baisse de 25,5 %, à 232,5 millions de francs, et des crédits de paiement en diminution de 40,6 %, à 218 millions de francs.

Les moyens d'engagement du FIDOM devraient être affectés à hauteur de 153,8 millions de francs pour le financement des contrats de plan et de 15,2 millions de francs pour la couverture de la convention Etat-Mayotte.

Le reliquat serait à la disposition du comité directeur du FIDOM à hauteur de 36 millions de francs et le ministère souhaite, en outre, dégager une enveloppe de 27,5 millions pour des opérations d'aménagement du territoire. Cette enveloppe, dans son esprit, viendrait combler une (faible) partie de l'ancien FIDOM décentralisé qu'il est prévu de supprimer à partir de 1997.

- Est enfin également concerné par l'étalement des contrats de plan sur une année supplémentaire le chapitre 68-90 "Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section générale)", avec des autorisations de programme en baisse de 23 %, à 137 millions de francs, et des crédits de paiement en diminution de 23,5 %, à 140 millions de francs.

Les moyens d'engagement du FIDES devraient être affectés à hauteur de 83,73 millions de francs pour le financement du contrat de développement Etat-Polynésie française et de 10,67 millions de francs en faveur de Wallis et Futuna (2,42 millions de francs au titre du contrat de plan et 8,25 millions de francs au titre de la convention de développement de la loi Perben).

Le reliquat serait à la disposition du comité directeur du FIDES à hauteur de 42,6 millions de francs.

Le relatif "régime de faveur" accordé à la Nouvelle-Calédonie est, quant à lui, justifié par les échéances institutionnelles auxquelles le territoire devra faire face, au plus tard, en 1998. Il se traduit par le maintien à niveau (390 millions de francs en 1996 et en 1997) des autorisations de programme inscrites sur le chapitre 68-93 "Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie".

Les crédits de paiement correspondants sont, pour la première fois, fixés au même montant (390 millions de francs), alors que les sommes inscrites en loi de finances initiale pour 1996 n'atteignaient que 378,23 millions de francs.

Les moyens d'action du chapitre 68-93 devraient être affectés à hauteur de 278,8 millions de francs pour le financement des divers engagements contractuels : contrats de développement Etat-provinces et contrat de ville de Nouméa.

Une enveloppe de 58 millions de francs serait dégagée au profit de la province sud au titre de l'indemnité compensatrice santé/enseignement (article 34 du statut de 1988).

Une autre enveloppe de 6 millions de francs viendrait compléter la dotation des collèges des trois provinces en sus des obligations prévues par l'article 36 du statut de 1988.

Enfin, une masse de 47,2 millions de francs resterait disponible pour d'autres opérations.

Outre le rééchelonnement des contraintes nées pour l'Etat du financement de ses engagements contractuels vis-à-vis des collectivités d'outre-mer, la stabilisation en valeur de subventions au développement économique et social procède également d'un ensemble de mesures d'économie pratiquées, pour un montant supérieur à 80 millions de francs, sur les dépenses ordinaires des chapitres de fonctionnement :

- La subvention à l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier de la Nouvelle-Calédonie (ADRAF) est amputée d'1 million de francs et ne serait reconduite qu'à hauteur de 8,4 millions de francs.

- Les subventions à Air Saint-Pierre (8 millions de francs inscrits en loi de finances initiale pour 1996) et à Air Réunion (1,83 million de francs inscrits en loi de finances initiale pour 1996) sont purement et simplement supprimées. Quant à l'aide apportée à la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon, elle est réduite de 800.000 francs, mais s'établit encore à 11 millions de francs dans le projet de loi de finances initiale pour 1997.

Pour ce qui est des subventions aux deux compagnies aériennes susmentionnées, leur charge doit en fait être transférée sur le fonds de péréquation des transports aériens, après modification du décret fixant les règles d'affectation des ressources de ce compte spécial du Trésor afin qu'elles englobent les départements d'outre-mer.

- La créance de proratisation du RMI ¹ est réduite de 7 % et est ramenée de 871,58 millions de francs à 810,5 millions de francs dans le présent projet de loi de finances initiale.

Cet abattement de 61,1 millions de francs est justifié par le gouvernement par *"la diminution du nombre des entrées d'allocataires dans le dispositif RMI consécutive à la politique de l'emploi menée outre-mer"*.

- Le chapitre 46-94 "Action sociale et culturelle" subit une diminution de 6 % de ses crédits correspondant à la consolidation d'une partie de la régulation budgétaire décidée au début de l'exercice en cours.

Les articles composant ce chapitre sont toutefois diversement affectés par cet abattement global qui n'est en effet qu'un solde :

★ Deux lignes bénéficient de moyens en hausse : "Préformation et formation professionnelle dans les territoires d'outre-mer", dont les dotations sont pratiquement doublées à près de 200.000 francs, et "Action culturelle dans les territoires d'outre-mer", dont les dotations sont très faiblement majorées en valeur et s'établissent un peu au-dessus d'1,5 million de francs.

★ Six lignes sont amputées à hauteur du gel du début d'exercice (- 15 %) ou pour un montant proche : "Activités sportives et de jeunesse dans les départements d'outre-mer", "Préformation et formation professionnelle des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales", "Bourses en faveur des étudiants mahorais", "Action culturelle dans les départements d'outre-mer", "Action sociale dans les territoires d'outre-mer" et "Activités sportives et de jeunesse dans les territoires d'outre-mer".

★ Enfin, deux lignes ne sont touchées qu'à hauteur de 5 % à 6 % des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 1996, mais, compte tenu de leur poids, expliquent l'essentiel de la diminution des moyens constatée sur l'ensemble du chapitre 46-94.

Il s'agit d'une part de l'article 20 "Migrants originaires des départements d'outre-mer" dont les dotations tombent de 53 millions de francs à 50 millions de francs. La structure destinataire de ces sommes est en fait **l'Agence nationale pour l'insertion et la protection des travailleurs d'outre-mer**, dont les moyens sont une nouvelle fois amputés après la ponction déjà opérée en 1996 à hauteur de près de 20 %.

Il s'agit d'autre part de l'article 92 "Action sociale en Nouvelle-Calédonie" qui passe, à structure constante, de 33,85 millions de francs à 30,19 millions de francs.

¹ Chapitre 46-01 "Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer".

LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL

Première observation

Les crédits demandés au titre de l'outre-mer participent à l'effort de maîtrise de la dépense publique mais restent suffisants pour conserver au ministère une marge significative d'action.

Le même constat semble devoir être fait à l'égard des dotations regroupées sous "l'effort budgétaire de l'Etat en faveur de l'outre-mer" puisque leur montant devrait s'établir en 1997, comme en 1996, autour de 46 milliards de francs.

Dans un contexte de stabilisation en francs courants des charges nettes du budget de l'Etat, l'action spécifique du ministère de l'outre-mer a été recentrée autour de quatre priorités qui reflètent pour partie les conclusions des "Assises nationales de l'égalité sociale active et du développement" tenues à Paris le 9 février dernier:

1) L'emploi et l'insertion avec la poursuite de la montée en charge du FEDOM et la préservation des moyens consacrés au SMA.

2) Le logement avec le maintien à niveau du programme physique de 1996.

3) Le dépôt avant la fin de l'année en cours d'un projet de loi étendant aux départements d'outre-mer le principe des zones d'aménagement du territoire de la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.

4) Un effort soutenu en faveur des territoires d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie restant préservée du principe d'étalement sur une année supplémentaire des engagements contractuels de l'Etat et la Polynésie française percevant, sur le budget de la Défense, la contrepartie financière de la mise en sommeil du Centre d'expérimentation du Pacifique, soit 990 millions de francs en année pleine.

L'étalement sur un exercice supplémentaire de la charge pour l'Etat de ses engagements contractuels à l'égard des collectivités d'outre-mer, **excepté la Nouvelle-Calédonie**, n'est que le pendant du même principe appliqué aux contrats de plan en métropole.

Si le budget de l'outre-mer pour 1997 peut être approuvé, votre rapporteur estime toutefois que des garanties devront encore être apportées par le gouvernement sur deux aspects en particulier.

Deuxième observation (et première série de garanties à obtenir du Gouvernement)

Le premier domaine appelant des garanties est l'opération de suppression du FIDOM-section décentralisée.

Le gouvernement dispose d'un argument certes paradoxal, mais non dénué de tout fondement, pour justifier cette opération : les amputations importantes et régulières pratiquées depuis le début de la décennie sur le chapitre concerné ont, en effet, conduit à minorer fortement la part de cette ressource dans les budgets des départements et des régions d'outre-mer. Le FIDOM-décentralisé ne représenterait plus que 1 % environ des recettes de ces collectivités, même si localement, et pour telle opération particulière, le taux de participation du fonds peut encore atteindre des niveaux significatifs.

Les élus domiens ne manqueront toutefois pas de rappeler la politique conduite lors de la dernière décennie et au début des années 1990 qui a consisté à maintenir un niveau d'autorisations de programme sur les dotations du FIDOM-décentralisé sans l'accompagner de la mise en place des crédits de paiement correspondants.

Le ministère de l'outre-mer a bien commencé à inverser la tendance, à compter de 1994, en donnant la priorité aux crédits de paiement et en les faisant progresser plus rapidement que les autorisations de programme.

Il n'en demeure pas moins que cet effort de redressement, de l'aveu du ministère de l'outre-mer, n'est pas arrivé à son terme, même en tenant compte des crédits de paiement (33,3 millions de francs) demandés au titre de 1997.

Dans une réponse à une question écrite de notre collègue Dominique Larifla, le ministère de l'outre-mer indiquait que la question des besoins en crédits de paiement sur le chapitre 68-03 serait examinée dans le cadre de la préparation du projet de budget pour 1997. Or, celui-ci ne contient aucune amorce de solution. **Votre rapporteur souhaitera, lors du débat en séance publique, que des progrès soient accomplis afin que le montant de la totalité des crédits de paiement correspondant à des autorisations de programme engagées sur le FIDOM-décentralisé avant le 31 décembre 1996 soit établi sur des bases incontestables et fasse l'objet d'un reversement aux régions et aux départements concernés.**

Second sujet de vigilance : le **projet de loi relatif à l'aménagement du territoire ultra-marin** que le ministère souhaite pouvoir déposer prochainement sur le bureau de l'une ou de l'autre assemblée et qu'il présente comme une contrepartie consentie par le gouvernement en échange de la suppression du FIDOM-section décentralisée.

Selon les propos recueillis par votre rapporteur auprès de M. de Peretti, les moyens mis en oeuvre par ce texte seraient de deux ordres :

- étendre à l'outre-mer le principe des zones de redynamisation rurale prévu pour la métropole par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, parallèlement au Pacte de relance pour la Ville qui, lui, s'applique d'emblée dans les DOM depuis son adoption ;

- compléter les mécanismes d'aide aux entreprises exportatrices d'outre-mer en ajoutant aux primes à l'emploi des primes à l'investissement.

Il reste toutefois à préciser le contenu exact du texte ainsi que le montant des moyens budgétaires qui lui seront consacrés.

Les premiers éléments livrés à votre rapporteur par le ministère de l'Outre-mer soulèvent, en effet, **quelques interrogations** :

- La dépense moyenne annuelle consentie par l'Etat s'élèverait sur les dix prochaines années à **85 millions de francs** pour les exonérations de taxe professionnelle auxquels doivent s'ajouter 30 millions de francs provenant du Fonds national de développement des entreprises. Or, le FNDE, prévu par la loi Pasqua, n'a jamais été mis en place.

- Ensuite, les primes à l'investissement et les primes au frêt prévues pour aider les entreprises exportatrices auraient en fait un caractère facultatif et seraient prises en charge par les régions dans le cadre de leurs compétences en matière de développement économique et non par l'Etat.

Il serait, enfin, souhaitable que le gouvernement respecte son engagement de déposer un projet de loi prochainement et fixe, d'ores et déjà, son calendrier d'examen. A ce sujet, il convient de signaler que le programme prévisionnel établi par le gouvernement pour l'activité législative ne prévoit, pour les trois prochains mois, la discussion d'un tel texte ni devant le Sénat, ni devant l'Assemblée nationale.

Troisième observation (et seconde série de garanties à obtenir du Gouvernement)

Le second domaine dans lequel votre rapporteur souhaite obtenir des garanties du gouvernement est celui des **dotations destinées à la Nouvelle-Calédonie**.

De retour d'une mission qui l'a conduit sur place du 2 au 16 septembre dernier, votre rapporteur ne peut que se féliciter de la décision du gouvernement de ne pas imposer aux collectivités de ce territoire le principe de l'étalement de ses engagements contractuels sur une année supplémentaire.

L'échéance de 1997, dernière année de la seconde génération des contrats de développement prévus par les accords de Matignon, sera donc respectée. **En outre, un avenant prolongeant le contrat de ville Etat-Nouméa vient d'être conclu le 9 octobre dernier.**

Votre rapporteur, au terme des entretiens qu'il a eus sur le territoire, souhaite toutefois interpeller le gouvernement sur **deux points** qui lui semblent devoir faire l'objet d'une vigilance accrue **alors que les pourparlers sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie sont entrés, depuis un an, dans une phase décisive :**

1/ En premier lieu, il paraît indispensable de préserver la capacité d'action de **l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF)** dont l'action reste déterminante, et de surcroît appréciée par toutes les parties, dans le domaine de la redistribution des terres, essentiellement au profit des mélanésiens.

En moyenne, les dépenses sur les années 1992 à 1995 au titre des achats de terres effectués par l'ADRAF ont été de 10 millions de francs par an. Ce rythme paraît raisonnable compte tenu des besoins recensés.

Or, les montants délégués en 1996 ne s'élèvent pour l'heure qu'à 4,25 millions de francs¹ et l'administration, compte tenu des moyens en diminution dont elle disposera en 1997 sur la section générale du FIDES, s'apprête à proposer au comité directeur du fonds l'inscription d'une enveloppe limitée à 6 millions de francs pour les achats de terre de l'ADRAF.

¹ Information fournie début septembre au siège de l'ADRAF.

Une solution, strictement conjoncturelle, peut consister à solliciter le fonds de roulement dont dispose l'ADRAF. Cette voie n'apparaît toutefois pas pérenne et met en danger l'action d'une institution indispensable à la paix civile en Nouvelle-Calédonie.

2/ En second lieu, il paraît indispensable, dans le climat actuel, de préserver la capacité d'action du représentant de l'Etat sur le territoire pour le financement des opérations "**Jeunes stagiaires du développement**" (JSD), créées en Nouvelle-Calédonie dans le même esprit que les contrats emploi-solidarité (CES) en métropole et dans les départements d'outre-mer.

Les crédits nécessaires sont traditionnellement dégagés par prélèvement sur l'enveloppe "Autres opérations" du chapitre 68-93 "Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie". Or, cette enveloppe a tendance à diminuer pour deux motifs concomitants : la stabilisation en valeur des crédits demandés sur le chapitre 68-93 et la progression constante de l'indemnité compensatrice versée à la province sud au titre d'une partie de ses charges d'enseignement primaire et d'assistance médicale gratuite (article 34 du statut de 1988).

De ce point-de-vue, il est heureux que le gouvernement ait manifesté son souhait, dans le bleu budgétaire, de maintenir cette indemnité, en 1997, au même niveau qu'en 1996, soit 58 millions de francs et, en dépit des demandes de la Province sud, de ne pas la majorer.

A plus long terme, votre rapporteur souhaite poser, dans son rapport de mission, la question des clés de répartition des ressources de fonctionnement et d'équipement entre les provinces, d'une part, et les communes, d'autre part, étant fait observer que les difficultés de gestion des établissements scolaires et sanitaires se concentrent plutôt sur les provinces du nord et des îles Loyauté.

Quatrième observation

Au-delà des problèmes ponctuels, mais essentiels, abordés dans les deux précédentes observations, votre rapporteur souhaite aborder un peu plus avant la question de la traduction concrète des engagements pris par le gouvernement en matières d'emploi, de **logement** et de **développement économique**, dans le cadre des Assises de l'égalité sociale et du développement des départements d'outre-mer.

Dans un contexte de raréfaction de la ressource budgétaire, votre rapporteur estime, à l'instar du gouvernement, que la priorité doit être donnée aux réformes structurelles permettant d'accroître la compétitivité de l'ensemble du tissu économique plutôt que dans l'expansion des aides publiques.

Cette démarche est magistralement illustrée par l'attitude particulièrement responsable des élus et des forces vives du département de la Réunion qui ont voulu ouvrir **le dossier du problème des rémunérations des agents de l'Etat**. Les mécanismes de majoration, progressivement étendus par osmose à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière ont des répercussions considérables, essentiellement négatives, sur le fonctionnement des économies de tout l'outre-mer, y compris les territoires, comme votre rapporteur a encore pu le constater récemment en Nouvelle-Calédonie, et singulièrement hors de Nouméa.

L'attitude adoptée par le gouvernement à l'égard de cette demande est marquée, de façon tout à fait compréhensible, par une certaine prudence. Ainsi que le déclarait M. de Peretti, dans le cadre des Assises du 9 février dernier :

"Le gouvernement n'imposera pas une réforme qui ne sera possible que dans le réalisme, le dialogue et la négociation. Si les acteurs politiques, économiques et syndicaux d'un département, fut-il seul, souhaitent l'ouverture d'un tel chantier, l'Etat y participera aussi bien localement qu'à l'échelon national sur une base consensuelle. Je serai vigilant sur les solutions proposées et je veillerai en particulier au respect de deux principes fondamentaux : le respect des droits acquis et la neutralité financière de la réforme ; autrement dit les moyens budgétaires économisés devront être intégralement réinvestis dans le département, sous forme d'emplois, de modernisation du service public et/ou moyens financiers. Il s'agira d'un engagement irrévocable."

Cette démarche, pour prudente qu'elle soit, a cependant débouché sur la création d'un "Observatoire des prix et des revenus de la Réunion" dont le président, M. Pêcheur, a rédigé un rapport d'étape remis au gouvernement au mois de juillet dernier.

Ce rapport qui, pour l'instant, se limite à dresser des constats de base, doit encore faire l'objet de compléments à la suite desquels le gouvernement prendra une décision.

En conclusion, votre rapporteur ne peut qu'exprimer le **souhait que la démarche entamée par les réunionnais s'étende progressivement à toutes les collectivités d'outre-mer tant le problème de la surrémunération demeure un facteur essentiel, sinon le facteur essentiel, du manque de compétitivité, tragique, dont pâtit l'ensemble de l'outre-mer.**

ARTICLE 93 RATTACHE :

PROROGATION DE LA TAXE SUR LES TRANSPORTS AU PROFIT DES REGIONS D'OUTRE-MER.

L'article 285 ter du code des douanes, issu de la loi de finances pour 1994, a institué au profit des régions d'outre-mer une taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime, assise sur le nombre de passagers embarquant dans ces régions.

Le tarif de la taxe est fixé par délibération du conseil régional, dans la limite de 30 francs par passager. Le produit de la taxe alimente le budget des régions et n'est soumis à aucune condition d'emploi.

L'instauration de cette taxe était l'un des éléments du dispositif de redressement financier des régions des Antilles et de Guyane mis en place par l'Etat en 1994.

L'article 285 ter du code des douanes précité prévoit que ces dispositions s'appliquent jusqu'au 31 décembre 1996. Le gouvernement propose de reconduire **jusqu'au 31 décembre 2001** la taxe sur les transports publics aériens et maritimes au profit des régions d'outre-mer, afin de permettre de consolider le redressement financier en cours de ces collectivités.

Produits de la taxe d'embarquement

	Guyane	Guadeloupe	Martinique
Montant taxe	30 F	Variable selon ports et aéroports	30 F
Montant produit 1996	3,6 MF	19 MF	20 MF
Recettes de fonctionnement	274 MF	849 MF	947 MF
Pourcentage taxe d'embarquement sur recettes de fonctionnement	1,3 %	2,2 %	2,11 %
Recettes totales	411 MF	1.269 MF	1.058 MF
Pourcentage taxe d'embarquement sur recettes totales	0,8 %	1,4 %	1,89 %

NB : La région Réunion n'a pas utilisé le dispositif de la taxe d'embarquement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 octobre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du **rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, sur les **crédits de l'outre-mer et l'article 93 rattaché**.

M. Christian Poncelet, président, a ouvert le débat au terme de l'intervention du rapporteur spécial.

M. François Trucy a, à l'instar du rapporteur spécial, insisté sur la nécessité de respecter le délai de 1997 pour l'achèvement des contrats de développement passés entre l'Etat et les provinces de Nouvelle-Calédonie, faisant observer que, du respect de ces engagements contractuels, dépendrait la qualité du climat politique sur le territoire.

Il s'est également inquiété d'une possible amputation des dotations affectées au service militaire adapté (SMA), rappelant que les élus locaux d'outre-mer étaient très attachés au maintien du SMA.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a tenu sur ce dernier point à rassurer M. François Trucy, en lui précisant que les crédits de fonctionnement du SMA seraient maintenus en 1997 au même niveau qu'en 1996 et que les ajustements constatés ne concerneraient que la section d'investissement pour laquelle il ne serait pas nécessaire de garantir un effort aussi important qu'en 1996, les équipements prévus dans les départements d'outre-mer ayant été réalisés.

Le rapporteur spécial a également souhaité mettre en avant le rôle essentiel joué par le SMA dans la formation professionnelle et le processus de socialisation des jeunes des départements et des territoires d'outre-mer.

M. Jacques Oudin a tout d'abord demandé au rapporteur spécial d'inclure dans son rapport une étude retraçant l'évolution économique ainsi que son impact sur les créations d'emploi dans les départements d'outre-mer. Il a ensuite estimé que le rapport de la commission des finances devait établir un bilan de l'application de la loi "Pons" de défiscalisation des investissements outre-mer.

A ce sujet, **M. Jacques Oudin** a manifesté son hostilité à l'égard du souhait de certains députés de voir adopter un amendement dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 1997, mettant en cause la portée d'une partie de cette loi.

Il a fait valoir que le dispositif mis en cause par des membres de l'Assemblée nationale avait d'autant plus d'importance que la France avait la chance de disposer d'un potentiel touristique considérable grâce à des départements et territoires d'outre-mer répartis sur toute la surface de la planète.

Enfin, le même intervenant a considéré que la compensation qu'il était prévu de verser annuellement au territoire de Polynésie française, en contrepartie de la cessation des activités du centre d'expérimentation du Pacifique, était justifiée. Il a cependant souhaité que la Polynésie fasse l'objet d'un rapport comparable à celui que lui-même avait réalisé pour la Corse à la demande du Gouvernement, évaluant le poids des transferts publics de la métropole et leur impact économique.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué à **M. Jacques Oudin**, que, conformément à sa demande, le rapport de la commission des finances dresserait un bilan de la politique menée outre-mer en faveur de l'emploi. En outre, l'évaluation menée par le cabinet d'audit Arthur Andersen, sur l'application de la loi "Pons" de défiscalisation des investissements outre-mer, devrait également faire l'objet d'un examen dans le cadre du rapport de la commission.

Le rapporteur spécial a ensuite fait valoir le rôle positif de l'agrément accordé par le ministère de l'économie et des finances pour éviter les dérapages éventuels dans la mise en oeuvre du dispositif de défiscalisation. Il a estimé qu'aujourd'hui la loi "Pons" était un instrument irremplaçable au service du développement économique et de l'activité des chantiers navals.

M. Christian Poncelet, président, réagissant à ces propos, a demandé au rapporteur spécial que son rapport contienne une analyse impartiale des conséquences de la loi "Pons" et ne se fasse pas l'écho d'une quelconque polémique avec la majorité de la commission des finances de l'Assemblée nationale qui avait adopté un amendement réduisant la portée de ce mécanisme.

Reprenant la parole, **M. Jacques Oudin** a approuvé cette démarche tout en soulignant son souhait que l'abcès soit vidé une fois pour toutes et que la loi de défiscalisation des investissements outre-mer ne fasse plus l'objet, chaque année, de menaces de remise en cause.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, reconnaissant la pertinence globale des propos de **M. Jacques Oudin** sur le potentiel touristique de la France outre-mer, a cependant tenu à les nuancer en soulignant le très fort éloignement de la Nouvelle-Calédonie par rapport au marché métropolitain. La clientèle, dans ce cas, semblait plutôt devoir venir du marché asiatique.

Réagissant aux remarques relatives au montant de la compensation versée au territoire de la Polynésie française, en contrepartie de la cessation des activités du centre d'expérimentation du Pacifique, il a ajouté que la France pouvait être fière de ce qui avait été fait outre-mer par tous les gouvernements, quelle que soit leur coloration politique. A ce titre, il s'est déclaré en accord avec la proposition de **M. Jacques Oudin** d'établir une analyse détaillée du montant et de la portée des transferts publics réalisés au profit des territoires d'outre-mer à l'instar du travail déjà effectué à la demande du Gouvernement pour la Corse.

Puis, **M. Christian Poncelet, président**, a donné la parole à **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan**.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan, soulignant la faible part représentée par le budget de l'outre-mer dans le total des transferts de l'Etat vers les collectivités des départements et territoires d'outre-mer, a tout d'abord regretté que le Parlement ne dispose pas encore du "jaune" budgétaire récapitulant cet effort.

Sur le chapitre économique et social, il a rappelé qu'en dépit des efforts réalisés, et notamment de l'accroissement des moyens du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer, le taux de chômage restait considérablement élevé.

Prenant la défense de la loi "Pons" de défiscalisation des investissements outre-mer, il a estimé qu'une grande partie des dix-sept points de croissance enregistrés dans les départements d'outre-mer, sur la période 1986-1995, était sans aucun doute due à ses mécanismes.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan, a ensuite exprimé son désaccord avec la suppression de la section décentralisée du fonds d'investissement des départements d'outre-mer, ainsi qu'avec la nouvelle contraction des crédits

affectés à l'Agence nationale pour l'insertion et la protection des travailleurs d'outre-mer (ANT).

Puis, le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan a souhaité compléter son intervention par trois observations.

S'agissant, en premier lieu, du débat ouvert par la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la loi "Pons" de défiscalisation des investissements outre-mer, il a rappelé que l'essentiel du procès fait à ce dispositif était devenu sans objet, dès lors que l'agrément du ministère de l'économie et des finances était, aujourd'hui, exigé pour tout investissement dès le premier franc. Il a également fait valoir que si l'extension de la loi "Pons" à la navigation de plaisance s'avérait profitable au premier chef à l'industrie navale métropolitaine, les retombées n'en étaient pas moins considérables en terme d'exploitation, et donc de créations d'emplois, dans les départements d'outre-mer.

En deuxième lieu, **M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan**, a souhaité que le Parlement se penche sur la définition du dispositif fiscal le mieux adapté aux îles, quel que soit leur statut, y compris la Corse.

Enfin, à titre de troisième observation, il a rappelé que les taux d'intérêt étaient traditionnellement plus élevés, de 2 à 3 points, outre-mer qu'en métropole, et il a demandé à la commission de mettre en place un groupe d'études chargé de faire des propositions sur la politique du crédit dans les départements d'outre-mer.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué qu'il avait reçu de M. Claude Lise, une lettre contenant des griefs, à peu de choses près similaires à ceux exprimés par M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du plan, et il a précisé qu'il leur ferait une réponse commune.

Le rapporteur spécial a confirmé le retard anormal apparu dans la publication du "jaune" budgétaire retraçant l'effort de l'Etat en faveur de l'outre-mer, ajoutant que, toutefois, les premières indications qu'il avait obtenues montraient une stabilisation de cet effort en francs courants à, à peu près, 46 milliards de francs.

Il a rappelé que l'étalement sur une année complémentaire des contrats de plan et des contrats de développement, à l'exception de ceux passés avec les provinces de Nouvelle-Calédonie, n'était que l'application à l'outre-mer de la loi commune prévue pour la métropole, l'exception faite au

profit de la Nouvelle-Calédonie restant justifiée par l'échéance référendaire de 1998.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a également exprimé son accord avec les critiques adressées à la réduction des crédits de l'agence nationale pour l'insertion et la protection des travailleurs d'outre-mer, soulignant le risque de pénalisation induit pour la communauté domienne.

Il a enfin manifesté son intérêt pour la réalisation d'études approfondies, l'une sur la fiscalité insulaire et l'autre sur la réduction du coût du crédit accordé outre-mer.

Puis, sur proposition de son rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'outre-mer demandés pour 1997 ainsi que l'article 93 rattaché.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

L'Assemblée nationale a abondé, à titre non reconductible, le budget de l'Outre-mer pour 1997 de 1,81 million de francs, dont:

- 1,31 million de francs sur le chapitre 67-51, article 10 ("Travaux divers d'intérêt local);

- et 0,5 million de francs sur le chapitre 67-54, article 10 ("Subventions aux départements et aux collectivités territoriales pour les dégâts causés par les calamités publiques").

Ces majorations n'appellent aucun commentaire particulier.

Réunie le jeudi 21 novembre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a estimé qu'elles étaient de nature à confirmer sa décision, prise le 16 octobre, de proposer au Sénat d'adopter les crédits demandés pour l'outre-mer en 1997 ainsi que l'article 93 rattaché.