

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 7

DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Henri GETSCHY

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 12), 1639 (tomes I et II), 1640 (tome III) et T. A. 389.

Sénat : 84 (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
	—
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
PREMIERE PARTIE - PRESENTATION DES CREDITS	9
A) Présentation générale	9
B) Mesures nouvelles	12
1. Dépenses ordinaires	12
2. Dépenses en capital	13
DEUXIEME PARTIE - OBSERVATIONS	15
I - OBSERVATIONS GENERALES SUR LE BUDGET DES DOM-TOM 1991	15
A) L'évolution du budget	15
1. L'évolution en volume	15
2. L'importance relative du budget	17
B) La répartition des crédits	17

II - OBSERVATIONS SUR LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES CREDITS	20
A) Les départements d'outre-mer	20
1. La loi de programme	20
2. Les contrats de plan	23
3. L'efficacité incertaine des aides budgétaires et fiscales	24
a) Les aides budgétaires	24
b) Les incitations fiscales	26
4. Les DOM et les Communautés européennes	28
B) Les territoires d'outre-mer	30
1. La Nouvelle-Calédonie	30
a) Les instruments juridiques et financiers	30
b) Les actions financées en 1990	31
c) Les perspectives d'emploi en 1991	32
2. La Polynésie	33
3. Wallis et Futuna	35
4. Les terres australes et antarctiques françaises	35
5. Les TOM et les Communautés européennes	37
III - LES DIFFICULTES DU BUDGET DES DOM-TOM	38
A) Les fonds d'investissement	38
1. L'importance croissante des fonds d'investissement	38
2. Les difficultés de fonctionnement	38
3. Les taux de consommation très faibles	39
B) L'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer	40
ANNEXES	43

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) La commission constate que le budget 1991 marque une stabilisation à un niveau élevé de l'effort important consenti pour l'outre-mer depuis 1986.

2) La commission relève l'importance majeure des relations financières entre les DOM -et, dans une moindre mesure, les TOM- et les communautés européennes.

3) La commission déplore le mauvais fonctionnement et le faible taux de consommation des crédits des fonds d'investissement.

4) La commission s'inquiète des conditions de gestion de l'agence nationale pour les travailleurs d'outre-mer, récemment dénoncées par la Cour des comptes.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 24 octobre 1990 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, à l'examen du budget des DOM-TOM pour 1991.

Après avoir entendu le rapport de M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, la commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits du budget des DOM-TOM pour 1991.

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION DES CREDITS

A. PRESENTATION GENERALE

. Le projet de budget des DOM-TOM pour 1991 atteint 2.184 millions de francs, après majoration à l'Assemblée nationale, soit une augmentation de 5,9 % par rapport à 1990.

Encore faut-il rappeler qu'il ne représente qu'une faible partie de l'effort budgétaire et financier total de l'Etat en direction des DOM et des TOM (7,5 % au total en 1990).

Le projet de budget, soit 2.175,5 millions de francs, a été abondé de 9,5 millions de francs en seconde délibération à l'Assemblée nationale, ce qui porte le total à 2.184,2 millions de francs.

La majoration porte sur les points suivants :

- 6,5 millions de francs sur le titre IV :

. 6 millions de francs aux terres australes et antarctiques ;

. 0,5 million de francs au développement intercommunautaire en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie ;

- 3 millions de francs sur le titre VI, pour majorer les crédits du FIDES (fonds d'investissement pour le développement économique et social) en vue de financer la construction d'un internat à Futuna.

Il ne sera pas tenu compte de cette modification intervenue le 19 novembre, dans la présentation chiffrée ou la suite de ce rapport.

L'évolution positive du budget des DOM-TOM est répartie de façon différente entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital qui avaient été fortement majorées en 1989.

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

Budget des DOM-TOM 1991
Répartition des crédits

Par type de crédits	Par action	Géographique
. Fonctionnement T.III.35,4% . Interventions T.IV:20 % . Investissements T.V et VI:42,6%	. Pouvoirs publics : 19,2 % . Collectivités locales DOM-TOM:10,6% . Action sociale et culturelle DOM-TOM : 25,7 % . Action économique DOM-TOM : 42,3 % . Recherche : 2,2 %	. DOM : 58,8 % . TOM : 40,9 % . Non répartie : 0,3 %

Budget des DOM-TOM 1991
Tableau récapitulatif
Présentation par nature de crédits

Nature des dépenses	Montant MF		Part dans le total 1991	Variation 1991/1990
	1990	1991		
Dépenses ordinaires				
. Moyens des services (T.III)	728,2	770,8	35,4 %	+ 5,8 %
. Interventions publiques (T.IV)	459,2	435,8	20,1 %	- 5,1 %
Sous-total dépenses ordinaires	1.187,4	1.206,6	55,5 %	+ 1,6 %
Dépenses en capital				
. Investissements de l'Etat (T.V)				
(AP)	(56,6)	(49)	-	(- 13,4 %)
CP	50,2	41,2	1,9 %	- 18 %
. Subventions d'investissements				
(AP)	(1.161,6)	(1.209,9)		(+ 4,1 %)
CP	824,7	926,9	42,6 %	+ 12,4 %
Sous-total dépenses en capital				
(AP)	(1.214,2)	(1.258,9)		(+ 3,3 %)
CP	874,9	968,1	44,5 %	+ 10,7 %
TOTAL (DO + CP)	2.062,3	2.174,7	100 %	+ 5,4 %

Budget des DOM-TOM 1991
Tableau récapitulatif - Présentation par actions
(Crédits de paiement)

Nature	Montant MF		Part dans le total 1991	Variation 1991/1990
	1990	1991		
. Administration centrale	78,1	85,1	3,9 %	+ 9,1 %
. Services extérieurs DOM-TOM	319,9	332,5	15,3 %	+ 3,9 %
. Collectivités locales des DOM-TOM	258,6	231,2	10,6 %	- 10,6 %
. Action sociale et culturelle des DOM-TOM	554	557,8	25,7 %	+ 0,6 %
. Action économique des DOM-TOM	806,3	921,5	42,4 %	+ 14,3 %
. Recherche dans les TOM	45,4	46,6	2,1 %	+ 2,6 %
TOTAL DOM-TOM	2.062,3	2.174,7	100 %	+ 5,4 %

B. MESURES NOUVELLES

1. Dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires représentent 1.206,6 millions de francs, soit près de 55 % du total du budget. Elles évoluent peu, soit + 1,6 % par rapport à 1990. Le montant des mesures nouvelles est de 3,1 millions de francs. Les évolutions des dépenses de fonctionnement (+ 5,8 %) et des subventions (- 5,1 %) sont toutefois divergentes.

Moyens des services (titre III)

Avec 770 millions de francs, ils représentent 35 % du total. Ils augmentent de 5,8 %, soit 42,6 millions de francs, et 9,3 % à structures constantes. Cette augmentation est répartie en cinq volets principaux :

- La revalorisation des rémunérations des effectifs (5.262 personnes en 1990, dont 2/3 de militaires du Service militaire adapté - S.M.A.). La charge correspondant à l'application du protocole Durafour est à elle seule de 4,6 millions de francs.

- La poursuite des transferts de personnels par la prise en charge par l'Etat de la rémunération de 42 fonctionnaires des collectivités locales en application de la loi du 11 octobre 1985. Cette mesure représente une dépense de 6,7 millions de francs. Compte tenu d'une mesure de régularisation sur l'exercice 1989, l'exercice du droit d'option représente un coût net total de 5,3 millions de francs en 1991.

- La création de deux sections supplémentaires du Service militaire adapté en Nouvelle-Calédonie (87 emplois sont ainsi créés, soit + 10,9 millions de francs).

- Les transformations d'emplois et le renforcement de l'encadrement outre-mer avec la création de 4 emplois pour la préfecture de Guyane (soit + 1,6 millions de francs).

- Les crédits de modernisation du ministère, notamment dans le domaine informatique. La dotation prévue pour l'acquisition de matériel passe de 1,7 à 2,8 millions de francs, et un emploi d'informaticien de haut niveau a été créé. Les autres dotations de

matériel progressent également de façon significative (dépenses de téléphone notamment, + 10 %).

- Interventions publiques (titre IV)

Avec 435 millions de francs, elles représentent 20 % du total du budget. Elles diminuent de 5,1 % (23,5 millions de francs). Cette réduction est le solde de trois mouvements distincts :

- une diminution de la subvention compensatoire pour la "fiscalité du nickel" en Nouvelle-Calédonie (- 17,5 millions de francs) ;

- une diminution des subventions aux compagnies de transport (suppression de la subvention à Air Calédonie International, soit - 2 millions de francs). Les subventions aux autres compagnies s'établissent comme suit :

. Air Saint Pierre :	6 MF
. Desserte maritime de Saint-Pierre	9 MF
. Air Réunion	5 MF

- un ajustement des besoins en matière d'action sociale en Nouvelle-Calédonie (- 3,5 millions de francs). Cette diminution est toutefois partiellement compensée par une augmentation des crédits destinés à l'institut de promotion des personnels administratifs et à l'agence de développement de la culture canaque (+ 2,6 millions de francs).

2. Dépenses en capital

L'augmentation globale des crédits de paiement (+ 10,8 %) et des autorisations de programme (+ 3,34 %) montre que l'effort budgétaire en 1991 portera principalement sur les trois grands fonds consacrés au développement de l'outre-mer : le FIDOM (+ 1,5 % AP, + 21,6 % CP), la dotation du chapitre 68.93 réservé à la Nouvelle-Calédonie (+ 8,6 % AP, + 15,3 % CP) et le FIDES (+ 14,6 % AP, + 5,3 % CP).

L'accroissement significatif de ces dotations traduit la détermination du Gouvernement de répondre aux besoins les plus urgents.

Dans les DOM, les crédits du FIDOM général (468,5 MF en AP et 311 MF en CP) permettront notamment de mener à son terme la loi de programme ; de poursuivre la politique des contrats de plan pour la réalisation desquels la participation de l'Etat, au titre du FIDOM, dépasse 100 MF, ainsi que du programme PHEDRE en Guyane et de l'Opération Intégrée de Développement (O.I.D.) à la Réunion.

Dans les TOM, l'effort portera sur le respect des engagements pris par l'Etat au terme des contrats de plans, sur le financement du logement social, en particulier en Polynésie Française, ainsi que sur la formation professionnelle.

Budget des DOM-TOM 1991
Tableau récapitulatif des dépenses en capital
(Autorisations de programme)

	Montant (MF)		Part dans le total en 1991	Variation 1991/1990
	1990	1991		
. Investissements directs de l'Etat	56,6	49	3,9 %	- 13,4 %
. Travaux divers d'intérêt local	12	10	0,8 %	- 16,6 %
. FIDOM (DOM)	622,5	631,9	50,2 %	+ 1,5 %
. FIDES (TOM)	167,5	192	15,3 %	+ 14,6 %
. Actions diverses pour le développement de la Nouvelle Calédonie	294,6	320	25,4 %	+ 8,6 %
. Recherche	19	20	1,6 %	+ 5,3 %
. SMA	46	36	2,8 %	- 21,7 %
TOTAL	1.218,2	1.258,9	100 %	+ 3,3 %

DEUXIEME PARTIE

OBSERVATIONS

I - OBSERVATIONS GENERALES SUR LE BUDGET DOM-TOM 1991

A. L'EVOLUTION DU BUDGET

1. L'évolution en volume

La croissance du budget des DOM-TOM a été très importante depuis 1986, très supérieure à celle du budget de l'Etat. Cette croissance a bénéficié principalement aux dépenses en capital qui ont doublé en francs courants entre 1986 et 1991, notamment à la suite de mouvements de forte ampleur en 1987 et 1989.

Ainsi, resitué dans cette perspective de long terme, il apparaît qu'après plusieurs années de croissance rapide, le budget des DOM-TOM entre dans une phase de stabilisation.

Ces différents éléments sont résumés dans les tableaux et graphiques suivants.

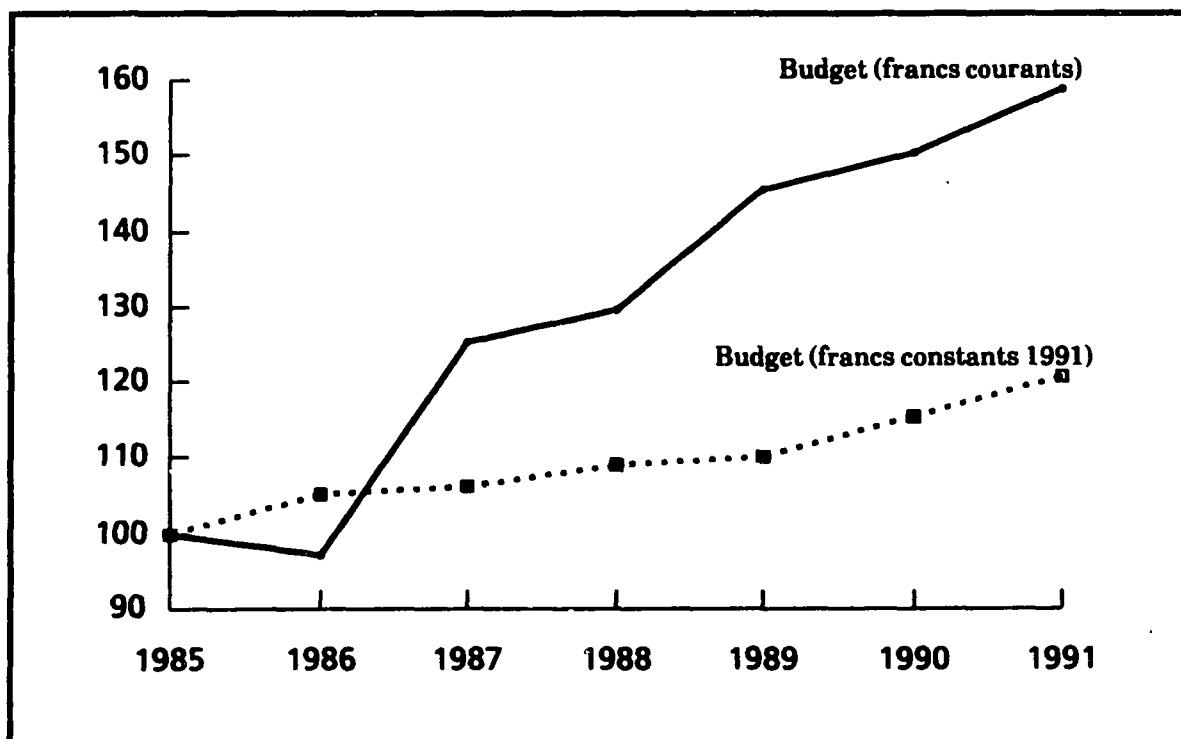
Budget des DOM-TOM Dépenses en capital (LFI Millions de francs courants)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Autorisations de programme	613	916	962	1.165	1.218	1.258
Variation n/n - 1	+ 9,5 %	+ 49,5 %	+ 5 %	+ 21,1 %	+ 4,5 %	+ 3,3 %
Evolution (1986 = 100)	100	149	157	190	198	205

Evolution du budget des DOM-TOM (LFI)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Budget (milliards de francs courants)	1.369	1.365	1.717	1.773	1.993	2.052	2.175
n/n-1 (en %)	+ 12,3	- 0,3	+ 25,8	+ 3,2	+ 12,4	+ 3,4	+ 5,5
(1985 = 100)	100	97	125,4	129,5	145,6	150,6	158,9
Budget (francs constants 1991)	1.636	1.589	1.938	1.948	2.114	2.119	2.175
n/n-1 (en %)	+ 6	- 2,9	+ 22	+ 0,5	+ 8,5	+ 0,2	+ 2,6
(1985 = 100)	100	97	118,5	119,1	129,2	129,5	133
Budget de l'Etat (milliards de francs(1985 = 100))	1.058	1.114	1.124	1.153	1.163	1.220	1.278
n/n-1 (en %)							
(1985 = 100)	100	105,3	106,2	109	110	115,3	120,8

Evolution comparée du budget des DOM-TOM et du budget de l'Etat



2. L'importance relative du budget

En dépit de cette croissance importante, la part du budget des DOM-TOM dans l'ensemble du budget de l'Etat reste réduite (0,17 %), mais surtout a tendance à diminuer régulièrement dans l'ensemble des dépenses de l'Etat affectées à l'outre-mer.

Les dépenses civiles du budget des DOM-TOM ne représentent aujourd'hui que 6,7 % du total des dépenses civiles affectées à l'outre-mer.

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

	1987 Exécution	1988 Exécution	1989 LFI	1990 LFI (1)	1991 LFI
Budget DOM	1.024	797	856	879	953
Dépenses civiles DOM	14.793	18.348	19.036	19.265	21.649
% du budget	6,9 %	4,3 %	4,5 %	4,5 %	4,4 %
Budget TOM	765	740	859	822	851
Dépenses civiles TOM	4.041	4.011	4.834	5.140	5.229
% du budget	18,9 %	18,3 %	19,6 %	16 %	16,3 %
Budget DOM-TOM	1.789	1.537	1.715	1.701	1.804
Dépenses totales DOM et TOM	18.834	22.359	23.420	24.405	26.878
% du budget	9,5 %	6,8 %	7,3 %	6,9 %	6,7 %

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

B. LA REPARTITION DES CREDITS

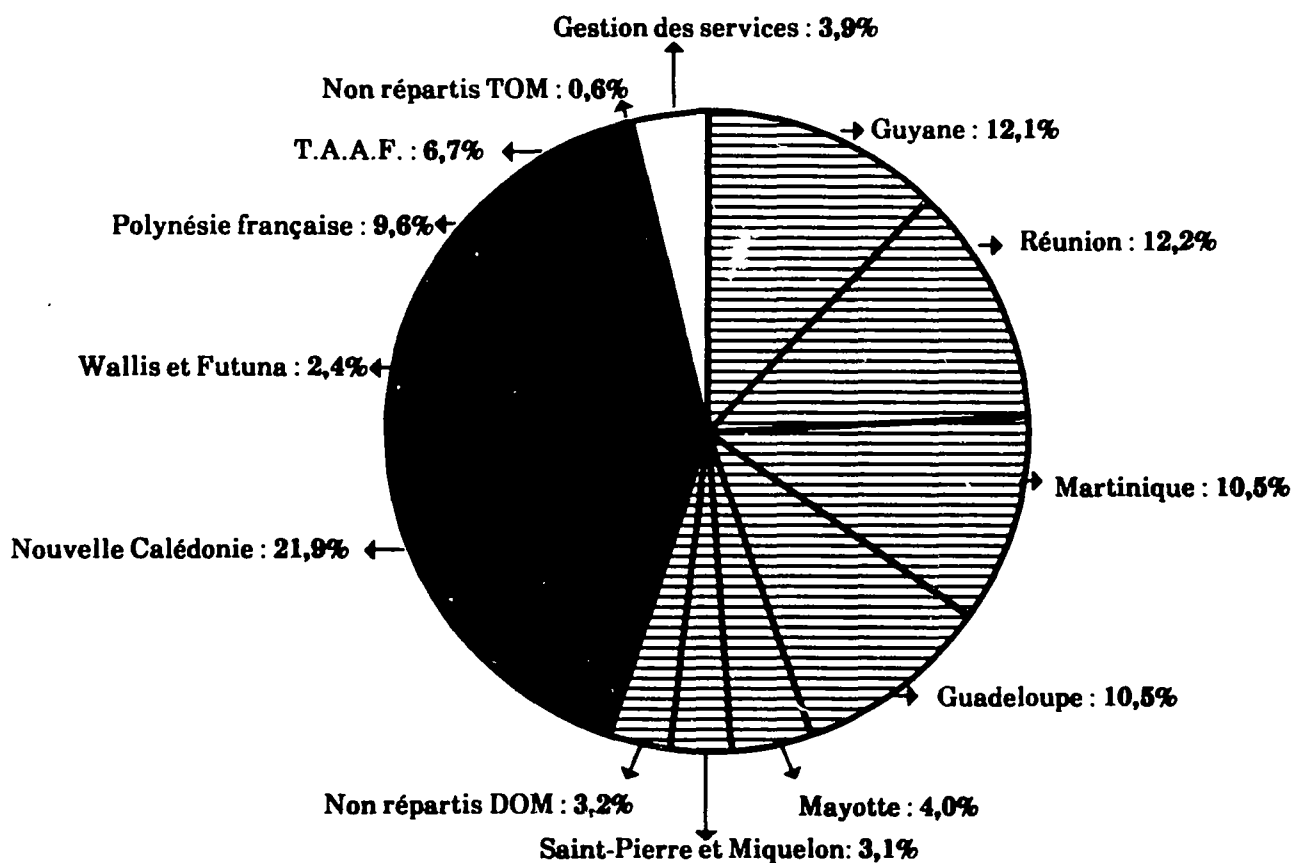
La succession des différentes phases budgétaires correspond à des conjonctures politiques différentes. La Nouvelle-Calédonie a pu bénéficier d'une augmentation des crédits significative, pour répondre à des besoins urgents. Cette répartition différenciée entre territoires et départements doit faire l'objet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

donner l'impression de céder aux pressions locales sans mener de politiques globales cohérentes et de long terme.

Les documents budgétaires annexés à la loi de finances récapitulant les crédits consacrés à l'outre-mer (jaunes), permettent d'établir la répartition géographique suivante.

Encore convient-il de remarquer que cette répartition ne porte que sur le seul budget des DOM-TOM qui ne constitue, rappelons-le, qu'une fraction très faible de l'ensemble des dépenses consacrées à l'outre-mer.

BUDGET DOM-TOM 1991
Répartition géographique



II - OBSERVATIONS SUR LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES CREDITS

A. LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

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

Dépenses dans les DOM - 1991 (en millions de francs)

	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Mayotte	St Pierre et Miquelon	Total
Dépenses civiles (DO + CP)	164,9	208,0	151,6	151,3	61,7	666,2	873,8
Dépenses militaires (DO + CP)	98,4	57,7	77,7	67,9	24,9		326,6
Dépenses totales (DO + CP)	263,3	265,7	229,3	219,2	86,6	66,2	1.200,4
(p.m. AP)	(131,2)	(188,6)	(73,3)	(86,1)	(43,1)	(31,2)	(553,5)

DO : dépenses ordinaires ; CP : crédits de paiement ; AP : autorisations de programme.

1. La loi de programme

Les engagements prévus par la loi de programme transitant pour l'essentiel par le fonds d'investissement des départements d'outre-mer, le bilan que l'on peut donner par actions et par départements peut être présenté comme suit :

a) En Guadeloupe :

La loi de programme a prévu 75 MF sur cinq ans, pour l'amélioration des infrastructures portuaires, dont 55 MF pour le port de Pointe-à-Pitre - Jarry et 20 MF pour les ports de Basse-Terre et de Saint-Martin.

- Le port de Basse-Terre :

Une première tranche de travaux a été programmée dont l'objectif est d'orienter les activités du port vers des activités complémentaires à celles du port de Pointe-à-Pitre - Jarry.

D'un coût total de 14,1 MF, l'Etat (FIDOM) a participé à son financement à hauteur de 1,8 MF. Une deuxième tranche de travaux est en cours, destinée à développer la partie sud du port réservée à la plaisance et aux liaisons inter-îles.

- Le port de Pointe-à-Pitre - Jarry :

Le programme d'infrastructures retenu comporte un ensemble de travaux (dragage et mise en place d'une zone de commerce international) pour lequel l'enveloppe financière est de 55 MF. 53,4 MF ont été affectés à cet effet.

b) En Martinique :

L'ambition du projet de la rocade de Fort de France (75 MF) est d'aboutir à une voie de contournement à grande circulation.

c) En Guyane :

Sur la dotation de 15 MF que la loi de programme avait réservée à la création de voies forestières, 12 MF ont été ouverts.

d) A la Réunion :

Trois axes prioritaires ont été définis, conjointement avec la Commission des Communautés Européennes : le relèvement du

niveau de formation, la réduction du chômage et le rattrapage de développement en matière d'aménagement du territoire.

Le schéma de financement de l'Etat fait état d'un coût total de 270 MF dont les deux-tiers ont été consommés.

e) A Saint-Pierre-et-Miquelon :

La loi de programme a fixé comme priorité, au titre des "Opérations Spécifiques du développement", l'amélioration des conditions de desserte et de désenclavement économique de l'Archipel pour laquelle l'Etat consacre 40 MF. Sur ce montant, 16,5 MF ont été mis en place à ce jour au titre de la réalisation d'études ou de travaux. Le solde d'exécution (23,5 MF) sera utilisé pour le financement des travaux concernant la piste aérienne.

f) A Mayotte :

- Construction d'un port en eau profonde à Longoni

La convention signée le 28 mars 1987, entre l'Etat et la collectivité territoriale fait supporter à l'Etat le coût total de cette opération de désenclavement, dans la limite de 120 MF. Après la conclusion du marché qui est intervenue au cours du second semestre de 1989 à la suite du lancement d'un appel d'offre, les travaux ont pu commencer à la fin de l'année 1989.

- Aménagement de la piste aérienne

Cette opération d'infrastructures est éclatée en deux projets :

. Une première phase prévue pour 1990 consiste à renforcer la piste existante pour permettre la desserte de l'île avec limitation de charge par boeing 737-200 dès 1991,

. Une seconde phase est prévue ensuite ayant pour objectif la réalisation d'une piste de 2.000 mètres. Sa réalisation permettra à Mayotte d'être totalement intégré au futur réseau de desserte régional lié à la création de la compagnie régionale basée à la Réunion.

2. Les contrats de plan

a) La procédure

. La procédure des contrats de plan (1989-1993) a été l'occasion de définir des orientations précises et des actions en partenariat avec les régions d'outre-mer.

Le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 17 novembre 1988 a fixé les enveloppes financières de chaque département ministériel dans le champ délimité des domaines contractualisables.

Les préfets, auxquels des mandats ont été notifiés, ont eu à assurer la négociation, puis la mise en oeuvre des contrats de plan au niveau régional.

Les exécutifs régionaux ont à ce titre joué un rôle actif. Conséquence de cette maturité acquise, la préparation des contrats de plan a suivi un processus de négociation complexe et quelquefois jalonné de points de litige qui ont retardé leur approbation.

. Dès la première année ont été approuvés les contrats de plan de la Réunion (le 2 mars 1989), de Mayotte (le 11 avril 1989) et de la Guyane (le 24 juin 1989) ; pour la Guadeloupe et la Martinique, les documents contractuels ont été adoptés respectivement le 8 mars 1990 et le 7 juillet 1990 ; celui de Saint-Pierre et Miquelon a été signé le 11 octobre 1990.

b) Les engagements financiers

Les engagements de l'Etat prévus par les contrats de plan sur la période 1989-1993 portent sur les montants suivants :

**Concours de l'Etat - Contractualisation
dans le cadre des contrats de plan Etat-
régions 1989-1993**

Guadeloupe	618 MF
Martinique	397 MF
Guyane	377 MF
La Réunion	722 MF
St Pierre et Miquelon	51 MF
Mayotte	89 MF
Total	2.254 MF

3. L'efficacité incertaine des aides budgétaires et fiscales

a) Les aides budgétaires

En 1989, ont été mises en oeuvre les dispositions du nouveau régime d'aides de l'Etat relatif aux primes d'équipement et d'emploi dans les D.O.M. et les Collectivités territoriales de Saint-Pierre et Miquelon et Mayotte.

Ce régime vise à rendre les aides de l'Etat plus incitatives par une procédure déconcentrée, rapide et simple, (les Préfets étant compétents pour octroyer les primes sur les projets d'investissement supérieurs à 15 millions de francs). Cette déconcentration s'accompagne d'un engagement des banques à qui est confiée, de surcroît, l'instruction des dossiers en matière de primes d'équipement.

Les crédits ouverts au titre des primes d'équipement et d'emploi ont été en 1989 supérieurs à ceux de 1988 de 9 % (60 millions contre 55 millions de francs). La baisse des primes constatée, 46,1 millions de francs en 1989, est due à la mise en oeuvre du nouveau régime des primes.

Le coût d'un emploi aidé, a enregistré, depuis 1985, une augmentation régulière. Pour 1989, et dans le cadre du nouveau régime de primes, le coût des emplois créés résulte d'une forte hausse des créations d'emplois dans le secteur industriel sans contrepartie d'une baisse des coûts de création des emplois dans l'hôtellerie.

Indicateur relatif aux primes versées par l'Etat

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1) Primes d'équipement (MF)	25	32,8	28,3	36,2	43,6	31,4
Investissements primés (MF)	130	259	175	197	322	236
Part de l'aide de l'Etat (1)	19	13	16	13	13,5	13,3
Emplois créés	434	532	376	524	379	449
Prime par emploi créé (F)	58.145	61.600	75.162	69.187	115.068	69.888
2) Primes d'emploi (MF)	9,7	29	12,8	13,3	6,1	14,8
Emplois créés	268	684	227	229	146	208
Coût d'un emploi aidé (F)	39.526	42.412	56.502	58.148	41.958	70.853

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

b) Les incitations fiscales

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

En dépit de leur multiplication, il n'est nullement certain que les incitations fiscales parviennent à leur objectif. Elles représentent toutefois un "coût" non négligeable de l'ordre de 7,5 milliards de francs en 1990.

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

L'effet incitatif des aménagements fiscaux ne peut être ignoré. Les modifications de la législation fiscale introduites en 1986 ont entraîné une augmentation de la construction d'immeubles à usage d'habitation principale, et en conséquence, une relance de l'activité de l'industrie du bâtiment et des travaux publics. Cependant, l'incidence économique totale ne peut être évaluée avec précision et des effets contraires à l'objectif ne sont pas exclus.

La Commission des finances de l'Assemblée nationale avait proposé de modifier sensiblement le régime de défiscalisation partiel prévu en faveur des entreprises et des particuliers, sous forme d'un article additionnel à la loi de finances.

Cette modification intervenait dans un sens restrictif (voir annexe).

Cet article a été débattu le vendredi 16 novembre à l'occasion des articles de deuxième partie, non rattachés. Dans les circonstances particulières de ce débat, cet amendement a été retiré.

L'incidence des dépenses fiscales relatives aux départements d'outre-mer en 1989 et 1990 est décrite ci-après (en millions de F).

	1989	1990
. Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans les DOM-TOM pour les personnes physiques	340	450
. Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des DOM, en matière d'impôt sur le revenu, de la cotisation résultant du barème	500	540
. Déduction au titre des investissements réalisés dans les DOM et dans les TOM	550	580
. Exonération des bénéficiaires en cas de création d'activité nouvelle dans les DOM	34	50
. Exonération d'impôt sur les sociétés des bénéficiaires réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les DOM	non chiffré	
. Taxation sur une base réduite des résultats provenant d'exploitation situées dans les DOM	145	160
. Diminution du taux de la taxe sur les salaires dans les DOM	265	305
. Exonération de TVA pour les transports de personnes et de et de marchandises dans les DOM	non chiffré	
. Exonération de TVA bénéficiant à certaines entreprises hôtelières dans les DOM	non chiffré	
. Exonération de TVA pour certains produits et matières premières et pour les produits pétroliers dans les DOM	405	425
. Réduction des taux de TVA dans les DOM	4200	4400
. Déductibilité de la TVA afférente à certains produits exonérés dans les DOM	330	345
. Non application de la taxe intérieure sur les produits pétroliers dans les DOM	300	315
. Droit de consommation particuliers sur les tabacs consommés dans les DOM.	non chiffré	

Pour 1990, c'est à dire depuis un an, le taux super-réduit et réduit de la TVA est passé de 3,5 % à 2,10 % dans les trois DOM de Martinique, Guadeloupe et Réunion.

4. Les D.O.M. et les Communautés européennes

L'analyse budgétaire nationale doit désormais être complétée par l'examen des flux financiers entre les départements d'Outre-Mer et les Communautés européennes, compte tenu des masses financières en jeu.

A la suite du dépôt du mémorandum du Gouvernement français en avril 1987, la Commission a proposé au Conseil des ministres, le 30 novembre 1988, une décision instituant le POSEIDOM, Programme d'Option Spécifique à l'Eloignement et à l'Insulante des Département d'Outre-Mer.

Cette décision a été adoptée le 22 décembre 1989 après plus d'un an de négociations.

Avec cette décision, une politique européenne d'ensemble pour les départements d'Outre-Mer a été définie, prenant acte à la fois de leur appartenance à la Communauté et leurs particularité. Elle vise à permettre l'insertion des D.O.M. dans le marché européen, moyennant un certain nombre de correctifs sur le plan structurel, tout en aménageant les politiques communes grâce à des mesures spécifiques, parmi lesquelles des mesures financière.

Le département sont éligibles aux objectifs : 1 (régions en retard de développement), 3 et 4 (chômage de longue durée et insertion professionnelle des jeunes), 5 (adaptation des structures agricoles) définis par la Commission dans le cadre de la réforme des fonds structurels.

Le 31 octobre 1989, la Commission a adopté les cadres communautaires d'appui des D.O.M. Ces documents décrivent les axes prioritaires du développement économique et social de chaque région et déterminent pour la période 1989-1993 les dotations communautaires ainsi que les crédits nationaux qui seront associés.

En millions d'écus, les crédits communautaires s'établissent comme suit :

	GAUDELLOUPE	GUYANE	MARTINIQUE	REUNION	TOTAL
Objectif 1	117,9	59,6	137,2	286,8	601,5
Objectif 3 et 4	42,2	8,9	22,8	47,2	121,1
Objectif 5	5,9	4,9	4,5	12,6	27,9
TOTAL	166,0	73,4	164,5	346,6	750,5

Pour ce qui concerne les dépenses agricoles autres que celles prises en charge par le FEOGA-Orientation et couverte par le FEOGA-garantie, elles ont trait à la transformation de l'ananas en conserve et aux transport, stockage et raffinage du sucre. Ces dépenses se sont élevées :

- pour le sucre-campagne 1988/1989

- écoulement du sucre : 73,8 millions de francs,
- aide au raffinage : 64,1 millions de francs,

- pour la transformation de l'ananas en conserve (Martinique seule concernée) - campagne 1989/1990 : 36 millions de francs.

Ces dépenses prévisionnelles ont en outre été complétées par une dotation supplémentaire résultant d'un Programme d'Initiative Communautaire en faveur des îles éloignées (programme REGIS pour compléter les financements communautaires déjà acquis au niveau des cadres communautaires d'appui).

Concernant les seules dépenses programmées dans le cadre des fonds structurels, les dotations prévues par la Commission, soit 750 millions d'écus, soit 5,251 milliards de francs en cinq ans, soit un rythme annuel de 1,05 milliards de francs, comparable à l'ensemble des dépenses du ministère des DOM TOM dans le département.

C. LES TERRITOIRES D'OUTRE MER

Les crédits consacrés aux territoires d'Outre-Mer dans le budget des DOM TOM pour 1991 se montent à 889,6 millions de francs, soit 40,9 % du budget.

Ils s'établissent comme suit :

	Nouvelle-Calédonie	Wallis et Futuna	Polynésie	TAAF	Total
Dépenses civiles (DO + CP)	447,5	52,3	198	139	8 507
Dépenses militaires (DO + CP)	28,3	--	10,6	--	38,9
Total (DO + CP) (pmAP)	475,8 (349,5)	52,3 (21,7)	208,6 (89,8)	139 (35)	889,6 (546,2)

DO : dépenses ordinaires-CP : crédits de paiement - AP : autorisations de programme.

1. La Nouvelle-Calédonie

a) Les instruments juridiques et financiers

Les concours financiers apportés par le Ministère des DOM-TOM à la Nouvelle-Calédonie passent principalement depuis 1988 par le chapitre 68.93 "Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie" qui regroupe la part la plus importante des crédits accordés à ce territoire.

Le chapitre 68.93 est un chapitre réservoir qui alimente plusieurs chapitres d'exécution, en particulier le Fonds d'Équipement et de Promotion pour la Nouvelle-Calédonie (F.E.P.N.C.) pour ce qui est relatif aux investissements.

Conformément aux engagements du Premier ministre, l'effort financier de l'État à l'égard de la Nouvelle-Calédonie est

régulièrement revalorisé. Doté en 1990 de 294,6 millions de francs d'autorisation de programme, ce chapitre sera doté en 1991 à hauteur de 320 million de francs pour satisfaire les engagements de l'Etat.

• **Les contrats de plan**

Depuis 1990, la majeure partie de ces ressources sont contractualisées - en même temps que d'autres crédits issus de différents ministères techniques - dans le cadre des contrats de développement signés fin 1989.

Ceux-ci ont été prévus tant par les accords de Matignon que par la loi référendaire pour une première période triennale 1990-91-92. Leurs objectifs fondamentaux sont de faciliter l'accès de tous aux formations dans le respect de la diversité des cultures, d'améliorer les conditions sanitaires et sociales d'existence et de favoriser un rééquilibrage du Territoire, d'encourager le développement des activités économiques locales.

A ce titre, la participation de l'Etat pour la province Sud est de 199,6 millions de francs sur un total de projets de 537,8 millions de francs, soit un taux de concours de 37 %.

Pour la province Nord, 385,6 millions de francs pour un total d'opérations de 870,37 millions de francs, soit un taux de concours de 44,3 %.

Pour la province des Iles, la participation de l'Etat s'élève à 163,1 millions de FF pour un total d'actions de 289,4 millions de francs, soit un taux de concours de 55,4 %.

Au seul titre des contrats Etat-provinces, les provinces du Nord et des Iles reçoivent de l'ordre de 73,5 % des concours de l'Etat, ce qui satisfait déjà pratiquement l'obligation prévue par la loi référendaire selon laquelle au cours de chaque période contractuelle, les crédits doivent être affectés pour les 3/4 à des opérations intéressant les provinces Nord et des îles et pour 1/4 à des opérations intéressant la province Sud.

• **Les actions financées en 1990**

En 1990, le chapitre 68-93 "Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie" a été dotée de 294,6 millions de francs en A.P. et de 232,7 millions de francs en C.P.

La ventilation des principales actions se présente ainsi :

- 159,5 millions de francs ont été répartis dans le cadre des contrats de développement.

- 17,9 millions de francs ont été alloués à l'ADRAF. Depuis, l'ADRAF s'est engagée contractuellement avec les provinces pour faire prendre en charge par ces dernières (à un taux maximum de 60 %) le développement de certaines filières (fruits et riz notamment).

- 2 millions de francs ont servi de subvention à l'Institut de formation des personnels administratifs.

- 2 millions de francs ont permis d'accorder des bourses d'enseignement supérieur à une centaine de jeunes calédoniens.

- 16 millions de francs ont été dégagés dans le but d'assurer la formation sur dix ans de 400 cadres néo-calédoniens, conformément aux accords de Matignon.

- 30 millions de francs ont été consacrés au dispositif de jeunes stagiaires pour le développement afin de favoriser l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi.

- 8,5 millions de francs ont été affectés à des travaux immobiliers.

- 3,7 millions de francs ont été réservés à l'étude d'un port en eau profonde sur le site de Népoui. Ce projet répond au double objectif d'assurer une meilleure desserte entre la Grande Terre et les Iles et de favoriser le développement d'un centre urbain dans la province Nord.

- 15 millions de francs ont été inscrits pour promouvoir des projets d'initiative locale par l'intermédiaire de l'Institut Calédonien de Participation.

- Les perspectives d'emploi en 1991

On distinguera notamment :

- Contrats de plan (167,44 millions de francs)

Les contrats de plan/Provinces ont été signés le 22 décembre 1989 et représentent, en tranche annuelle, un montant contractualisé de 167,446 millions de francs.

- Convention Etat/Territoire (22,35 millions de francs)

La convention Etat/Territoire prévoit, pour l'année 1991, une participation financière du ministère des DOM/TOM de 22,34 millions de francs.

D'autres engagements de l'Etat résultent de l'application des accords de Matignon ou se situent dans le prolongement des dispositions de la loi référendaire du 9 novembre 1988. Il en est ainsi :

- Filière ADRAF (10 millions de francs)
- Bourses versées en métropole (2 millions de francs)
- Opérations 400 cadres (18 millions de francs)
- Jeunes stagiaires pour le développement (18 millions de francs)
- Travaux et entretiens immobiliers (4 millions de francs)
- Contribution service militaire adapté (14 millions de francs)
- Institut Calédonien de participation (15 millions de francs)
- Actions en tribus (12,2 millions de francs)
- Travaux communaux (8 millions de francs).

2. La Polynésie française

Depuis mai 1988, l'Etat a accompagné les actions menées par le gouvernement territorial pour relancer l'économie de la Polynésie française et lutter notamment contre le chômage et l'habitat insalubre.

En ce qui concerne le logements, le Gouvernement a mis en place en mai 1988 une société d'économie mixte, Fare de France, qui a bénéficié de financements à hauteur de 105 MF pour les années 1988-89 pour un programme de constructions de 375 logements sur la même période. Cette action devrait se poursuivre les années suivantes par un programme de construction d'environ 200 logements en moyenne par an et complète les actions propres du territoire en faveur du logement social.

En ce qui concerne les actions visant à lutter contre le chômage, une convention sur l'aide à l'emploi et à l'insertion des jeunes permet l'extension à la Polynésie française du dispositif des travaux d'utilité collective.

Par ailleurs le contrat de plan prévoit des dotations budgétaires importantes. En effet, l'Etat et le territoire sont convenus -dans le cadre de la procédure du Xe Plan (1989-1993)- d'un concours

global de 462,19 MF pour la réalisation d'actions pour le développement du territoire ; cela représente un montant de plus de 3.000 F par habitant, soit près de trois fois la moyenne des contrats de plan des régions métropolitaines.

Les secteurs bénéficiaires sont :

- la formation initiale et continue et la recherche auxquelles sont consacrés 351,19 MF dont 248 MF permettant la construction de cinq collèges et de deux lycées, 40 MF la construction de l'université et 58 MF pour l'amélioration de la formation professionnelle ;
- les infrastructures et l'environnement : 64 MF ;
- le développement économique : 47 MF.

Cependant, ce contrat ne comprend que les engagements nouveaux de l'Etat et n'indique pas un certain nombre d'actions déterminantes qui sont financées en plus du contrat de plan à savoir :

- le logement social (voir ci-dessus),
- le développement d'une flotille de bateaux thoniers et la réalisation d'une base de pêche en liaison avec le fonds européen de développement (F.E.D.),
- l'entretien du patrimoine scolaire existant.

Par ailleurs, le contrat de plan laisse subsister de multiples conventions déjà signées dans les domaines très variés.

Enfin, le Premier Ministre a donné son accord, en septembre 1990, à une série de nouvelles dispositions concernant :

- le développement du Tourisme : un avenant au contrat de plan sera signé avant fin 1990 ;
- l'exploitation des phosphates de Mataëva : l'Etat cofinancera avec le territoire une étude de faisabilité et d'impact sur l'environnement ;
- routes : l'Etat financera une étude sur le désenclavement routier des hauts de la côte ouest de Tahiti.

3. Wallis et Futuna

Pour la période 1989-1993, le territoire de Wallis et Futuna a signé le 23 janvier 1989 un contrat de plan. Il prévoit un engagement de 52,7 MF de l'Etat et de 43,0 MF du territoire.

Pour les cinq prochaines années les priorités retenues sont : les équipements de base et les infrastructures de communication, le soutien aux activités, la formation.

Dans le domaine de la formation initiale, le contrat de plan a prévu la construction d'un collège et d'un lycée polyvalent ; les équipements seront complétés par la construction d'internats.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, le nombre d'étudiants originaires de Wallis et Futuna poursuivant en métropole leurs études, en tant que boursiers d'Etat, sera multiplié. Il s'agit de former les futurs cadres dont le territoire ne dispose pas aujourd'hui.

Quant à la formation continue, jusqu'en 1989, aucune action de formation professionnelle n'était engagée sur place. Afin d'accompagner le développement du territoire, l'Etat s'est engagé dans le cadre du contrat de plan 1989-1993 à participer à la création d'un dispositif polyvalent de formation faisant le lien entre les entreprises, les administrations et les établissements de formation du territoire.

4. Les terres australes et antartiques françaises

139 millions de francs sont prévus en direction des terres australes et antartiques françaises en 1991. Le principal poste concerne les dépenses de recherche. Elles se sont élevées à 45,3 millions de francs en 1990, soit 25 % du budget du territoire, décomposés comme suit :

- Personnel :	12,6 MF
- Matériel :	7,8 MF
- Support aérien	0,3 MF
- Subventions aux expéditions polaires :	5,6 MF
- Dépenses d'équipement :	19 MF
- Total	45,3 MF

Le problème principal concerne aujourd'hui la construction d'une piste aérienne à Dumont d'Urville.

Avec 195.000 m³ terrassés, le chantier de la piste a largement rempli l'objectif fixé pour 1990. L'extrémité NW, "le musoir", particulièrement difficile à réaliser, a été achevée. Cependant l'incident survenu au navire de relève "l'Astrolabe", en ne permettant pas l'approvisionnement normal de ciment et de granulat, a empêché la construction, cette année, des coulées du pont de liaison avec l'île des Pétreils. Ce retard va compliquer la réalisation de cet ouvrage annexe.

La campagne 1989-1990 a atteint les objectifs fixés pour la piste malgré les aléas climatiques. Un certain retard a été pris dans les ouvrages annexes du fait du transport maritime. Néanmoins, et les experts désignés pour l'inspection du chantier l'ont confirmé, le projet sera achevé comme prévu en 1992.

Le coût total du chantier de la piste aérienne tel qu'il a été arrêté en réunion interministérielle du 24 mars 1987 est de 100 millions de francs.

Une actualisation de ces dépenses a été effectuée par une mission technique envoyée en février 1990 en Terre Adélie pour vérifier l'état d'avancement des travaux de l'aérodrome.

Le rapport final de ces experts souligne la modestie du coût global de ce chantier eu égard aux conditions d'accès et de climat contraignantes ; il propose, en conséquence, notamment pour mieux tenir compte de l'érosion monétaire, une augmentation de 10 millions de francs.

Les inscriptions budgétaires prévues pour 1991 (compte non tenu des propositions d'augmentation de crédits émanant de la mission technique) se répartissent ainsi :

- Participation du ministère des DOM-TOM : 10 MF
- Participation du ministère des Transports : 6 MF
- Participation du ministère de la Recherche : 6 MF

Total **22 MF**

5. Les TOM et la Communauté européenne

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

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

Les concours du F.E.D. ont été les suivants :

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

	5e F.E.D. (1981-1985)	6e F.E.D. (1986-1990)	7e F.E.D. (1991-1995)
Saint-Pierre et Miquelon	(1)	2.600	
Mayotte	2.800	4.250	
Nouvelle-Calédonie	6.793	8.735	
Polynésie	7.352	12.100	
Wallis et Futuna	2.497	3.250	
T.A.A.F.	---	300	
Non répartis (coopération inter-régionale...) (2)	1.630	4.500	
TOTAL	14.221	35.735	45.100

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

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

Contrairement aux DOM pour lesquels les engagements budgétaires des Communautés européennes sont relativement importants, les engagements budgétaires européens (par l'intermédiaire du Fonds européen de développement) sont assez modestes : 45 millions d'écus, soit un peu plus de 315 millions de francs en cinq ans.

III - LES DIFFICULTES DU BUDGET DES DOM-TOM

A. LES FONDS D'INVESTISSEMENT

1. L'importance croissante du fonds d'investissement

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

Ces fonds et ce chapitre, non répartis au moment du vote du budget, représentent, en 1991, 40 % du budget, près de 90 % des seules dépenses en capital.

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

	1988	1989	1990	1991
Dotations				
F.I.D.O.M.	315	369	361	446
F.I.D.E.S.	167	154	152	160
Actions diverses Nouvelle-Calédonie	120	205	232,7	268
Total	682	728	745,7	874
Total budget	1.773	1.993	2.062	2.175
Part fonds non répartis/budget total	33,9 %	36,5 %	36,2 %	40 %

2. Les difficultés de fonctionnement

En dépit de critiques maintes fois formulées par votre commission des finances, aucune amélioration n'est intervenue dans le fonctionnement des fonds et la répartition des crédits. Les difficultés concrètes sont nombreuses.

Les convocations des membres des comités directeurs parviennent très peu -trop peu- de temps avant les réunions ne

permettant aucune analyse sérieuse. Ce système s'est doublé depuis peu de "consultations à domicile" qui fonctionnent dans les mêmes conditions de précipitation.

Au fond, votre rapporteur considère que l'absence d'étude d'impact pour l'environnement, de mesures proposées au cours de ces séances de répartition des crédits n'est désormais plus acceptable. Il est nécessaire aujourd'hui de mener un vigoureux effort en matière de protection de l'environnement.

3. Des taux de consommation très faibles

Cette critique porte sur le seul F.I.D.O.M. Les autres fonds, actions pour la Nouvelle-Calédonie et F.I.D.E.S. n'appellent pas d'observation particulière. En revanche, la situation du F.I.D.O.M. atteint aujourd'hui un point critique.

Les dernières données publiques et définitives portent sur l'exécution des dépenses du budget des DOM-TOM pour l'année 1991. Selon le rapport du contrôleur financier, le taux de consommation des crédits du F.I.D.O.M. seront de 59 % en autorisations de programme et 47 % en crédits de paiement, compte tenu de l'importance des crédits disponibles sur les années antérieures et les crédits supplémentaires qui abondent la dotation initiale en cours d'année.

La situation s'établit comme suit :

Consommation des crédits du F.I.D.O.M. Section générale - 1989

(en millions de francs)

	Autorisations de programme	Crédits de fonctionnement
Loi de finances initiale 1989	417	264
Disponible sur années antérieures	+ 337	+ 180
Loi de finances rectificative	+ 31	+ 31
Fonds de concours (F.E.O.G.A.)	+ 11	+ 11
Annulations	- 22	- 20
Total disponible 1989	772	475
Crédits consommés	455	222
Disponible 1989	317	223
Taux de consommation	59 %	47 %

En 1991, la dotation du F.I.D.O.M. (section générale) est de 468,5 millions de francs en autorisations de programme, soit + 1,8 %. Cette augmentation, certes faible, doublée de surcroît d'une légère contraction des crédits de paiement, 311 millions de francs en 1991 contre 317 millions de francs en 1990, ne parait pas s'imposer.

Votre Commission s'interroge en effet sur la nécessité de majorer systématiquement les dotations dès lors qu'il existe des marges importantes de crédits disponibles.

B. L'AGENCE NATIONALE POUR L'INSERTION ET LA PROMOTION DES TRAVAILLEURS D'OUTRE-MER (A.N.T.)

L'A.N.T. a pour objet de mener un certain nombre d'actions sociales, octroi d'aide à l'hébergement, organisation de colonies de vacances, de voyages organisés pour personnes âgées, et octroi de prêts...

La Cour des comptes a examiné les exercices de l'A.N.T. entre 1976 et 1986. Son constat est particulièrement sévère.

Il est proposé de reprendre in extenso les conclusions de la Cour.

"Aux termes de l'analyse ci-dessus, la Cour constate un triple échec :

- Echec des pouvoirs publics dans la mise en oeuvre de l'opération CARAPA et du Plan Vert. Les décisions ont été prises sans mesurer l'ampleur des problèmes posés par la mise en valeur agricole de la Guyane, alors que les échecs en la matière ont été nombreux et patents, tout le long de l'histoire de ce département d'outre-mer.

- Echec des sociétés d'études dont plusieurs sont financées sur fonds publics, ou par la Caisse des dépôts et consignations : ces sociétés ont privilégié leurs propres problèmes de développement, en apportant leur caution aux pouvoirs publics, alors

qu'une grande réserve et une plus grande prudence s'imposaient. Une expérimentation préalable en vraie grandeur de la mise en valeur agricole était indispensable, d'autant que la production agricole guyanaise n'était assurée d'aucun débouché autre que le marché local, limité à 50.000 habitants.

- Echec de l'A.N.T./B.U.M.I.D.O.M., cet organisme n'ayant ni la vocation, ni la compétence administrative et technique pour assurer une tâche si délicate. De surcroît, le contexte économique, social et professionnel de la Guyane n'a pas été pris en compte. Enfin, cette tâche supplémentaire n'a pas fait l'objet d'un traitement spécifique, indépendant des interventions traditionnelles de la société alors que les agents du B.U.M.I.D.O.M. avaient déjà beaucoup de mal à gérer correctement leur mission première.

Conclusion : faut-il maintenir l'A.N.T. ?

Les observations faites par la Cour sur les exercices en cause traduisent une gestion peu rigoureuse des deniers publics. Cet état de fait est dû autant à l'incompétence d'une partie du personnel qu'à la mauvaise organisation, tant administrative que technique, de l'A.N.T./B.U.M.I.D.O.M. Le contrôle de la gestion financière et comptable s'est, de plus, avéré gravement insuffisant.

Les pouvoirs publics, apparemment en raison du caractère des missions confiées à la Société d'Etat, n'ont pas jugé utile d'intervenir dans sa gestion, sous d'autres formes qu'en élargissant ses missions et en modifiant sa dénomination.

L'élargissement des missions s'est soldé par de graves échecs (échec de l'opération CARAPA, liquidation du Centre de Cassan, qualité médiocre de la formation professionnelle dispensée dans les centres et nombre restreint des stagiaires formés, insuffisance grave du contrôle de la gestion financière et comptable...).

Une réorganisation de la société, entreprise depuis quelques années, commence tout juste à produire ses premiers effets.

Les pouvoirs publics doivent maintenant s'interroger sur le contenu des missions confiées à l'A.N.T. et le moyen de les mettre en oeuvre, en sachant bien que nombre d'entre elles pourraient être remplies, à moindres frais par d'autres organismes aux compétences déjà reconnues".

En dépit de ces critiques particulièrement et exceptionnellement sévères, la dotation accordée à l'agence est passée

de 98,6 millions de francs à 99,87 millions de francs, soit près de 100 millions de francs.

Votre Commission considère que cette majoration de crédits est particulièrement mal venue dans le contexte décrit par la Cour des comptes.

Les deux exemples précités -F.I.D.O.M. et A.N.T.- témoignent d'une gestion insuffisamment rigoureuse.

A N N E X E S

- 1. Effort budgétaire total en faveur des DOM**
- 2. Effort budgétaire total en faveur des TOM**
- 3. Proposition de modification des dispositions fiscales en faveur de l'outre-mer présentée par la Commission des finances de l'Assemblée nationale en 1990 (PLF 1991).**

ANNEXE 1

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

(en millions F)

	1990			Prévisions 1991		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Affaires étrangères.....	-	1,131	1,131	-	1,170	1,170
Agriculture et forêt.....	1,422	659,953	661,375	1,447	662,619	664,066
Anciens combattants.....	4,179	73,673	77,852	4,308	76,111	80,419
Culture et communication.....	1,170	19,627	20,797	1,196	17,660	18,856
Départements et territoires d'outre-mer.....	73,939	805,257	879,196	79,350	873,807	953,157
Économie, finances et budget. I. Charges communes.....	-	2,101,500	2,101,500	-	1,714,300	1,714,300
Économie, finances et budget. II. Services financiers.....	2,748	818,484	821,232	2,916	869,719	872,635
Éducation nationale. I. Enseignement scolaire.....	22,000	7,811,161	7,833,161	23,480	7,534,011	7,557,491
Éducation nationale. II. Enseignement supérieur.....	0,773	241,749	242,522	1,068	305,213	306,279
Éducation nationale, Jeunesse et sports.....	-	77,016	77,016	-	80,185	80,185
Urbanisme, logement et services communs.....	1,165	1,469,437	1,470,602	1,642	1,623,757	1,625,399
Routes.....	-	143,576	143,576	-	113,920	113,920
Industrie et aménagement du territoire. I. Industrie.....	-	20,193	20,193	-	16,770	16,770
Industrie et aménagement du territoire. II. Aménagement du territoire.....	-	26,074	26,074	-	22,000	22,000
Industrie et aménagement du territoire. III. Commerce et artisanat.....	-	7,716	7,716	-	8,202	8,202
Industrie et aménagement du territoire. IV. Tourisme.....	-	3,944	3,944	-	0,692	0,692
Intérieur.....	9,730	5,350,399	5,360,129	9,399	5,715,437	5,724,836
Justice.....	-	415,599	415,599	-	493,840	493,840
Recherche et technologie.....	-	197,070	197,070	-	208,300	208,300
Services du Premier ministre. I. Services généraux.....	0,384	2,314	2,698	-	0,139	0,139
Services du Premier ministre. V. Environnement.....	-	69,842	69,842	-	67,592	67,592
Solidarité, santé et protection sociale.....	-	366,368	366,368	-	298,110	298,110
Transp. terr. et séc. routière: 1. transports terrestres.....	-	4,663	4,663	-	1,615	1,615
Transp. terr. et séc. routière: 2. sécurité routière.....	-	9,429	9,429	-	12,410	12,410
Aviation civile.....	3,792	136,135	139,927	3,866	123,418	127,284
Météorologie.....	0,40	52,903	52,943	0,40	53,094	53,134
Mer.....	0,333	67,468	67,801	-	64,351	64,351
Travail, emploi et formation professionnelle.....	-	586,183	586,183	-	508,702	508,702
Navigation aérienne.....	-	17,516	17,516	-	31,135	31,135
Postes, télécommunications et espace.....	28,432	2,153,942	2,182,374	-	22,035	22,035
Totaux (I)	150,107	23,710,322	23,880,429	128,710	21,520,314	21,649,024
II. Dépenses militaires						
Départements et territoires d'outre-mer.....	-	335,102	335,102	-	326,625	326,625
Défense. Section commune.....	0,310	101,047	101,357	0,320	88,222	88,542
Défense. Section air.....	-	138,776	138,776	-	136,499	136,499
Défense. Section forces terrestres.....	24,268	681,737	706,005	24,875	759,569	784,444
Défense. Section marine.....	-	232,651	232,651	-	249,343	249,343
Défense. Section gendarmerie.....	-	581,898	581,898	-	615,193	615,193
Totaux (II)	24,578	2,071,211	2,095,789	25,195	2,175,451	2,200,646
Totaux généraux (I) + (II).....	174,685	25,781,533	25,956,218	153,905	23,695,765	(1) 23,849,670

(1) La baisse du total de l'effort budgétaire et financier consacré aux départements et collectivités territoriales d'outre-mer est essentiellement imputable à l'exclusion du périmètre de l'étude des dépenses de la poste et des télécommunications, compte tenu de la modification de leur statuts.

ANNEXE 2

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

RÉCAPITULATION GÉNÉRALE

(en millions F)

	1990			Prévisions 1991		
	Gestion des services	Crédits affectés	Total	Gestion des services	Crédits affectés	Total
I. Dépenses civiles						
Agriculture et forêt.....	-	47,663	47,663	-	74,125	74,125
Anciens combattants.....	0,576	55,052	55,628	0,593	56,903	57,496
Culture et communication.....	1,170	6,810	7,980	1,196	7,500	8,696
Départements et territoires d'outre-mer.....	-	821,911	821,911	-	850,689	850,689
Économie, finances et budget. I. Charges communes.....	-	634,900	634,900	-	690,500	690,500
Économie, finances et budget. II. Services financiers.....	-	109,288	109,288	-	114,638	114,638
Éducation nationale. I. Enseignement scolaire.....	5,780	2.145,074	2.150,854	6,176	2.039,675	2.045,851
Éducation nationale. II. Enseignement supérieur.....	0,258	32,765	33,023	0,267	74,800	75,067
Éducation nationale, Jeunesse et sports.....	-	11,929	11,929	-	14,658	14,658
Urbanisme, logement et services communs.....	-	28,702	28,702	-	22,787	22,787
Routes.....	-	1,022	1,022	-	-	-
Industrie et aménagement du territoire. I. Industrie.....	-	3,081	3,081	-	2,805	2,805
Industrie et aménagement du territoire. III. Commerce et artisanat.....	-	0,545	0,545	-	0,605	0,605
Intérieur.....	8,027	541,455	549,482	3,712	568,218	571,930
Justice.....	-	86,733	86,733	-	86,446	86,446
Recherche et technologie.....	-	159,000	159,000	-	147,880	147,880
Services du Premier ministre. I. Services généraux.....	0,139	0,539	0,678	-	0,160	0,160
Services du Premier ministre. V. Environnement.....	-	5,565	5,565	-	-	-
Solidarité, santé et protection sociale	-	174,253	174,253	-	175,102	175,102
Transp. terr. et séc. routière: 2. sécurité routière.....	-	0,100	0,100	-	0,300	0,300
Aviation civile.....	3,853	145,749	149,602	3,930	147,358	151,288
Météorologie.....	0,40	54,819	54,859	0,40	53,745	53,785
Mer.....	0,190	5,830	6,020	0,190	5,303	5,493
Travail, emploi et formation professionnelle.....	-	25,094	25,094	-	22,346	22,346
Navigation aérienne.....	-	19,455	19,455	-	19,437	19,437
Postes, télécommunications et espace.....	-	2,500	2,500	-	36,660	36,660
Totaux (I)	20,033	5.119,834	5.139,867	18,104	5.212,640	5.228,744
II. Dépenses militaires						
Départements et territoires d'outre-mer.....	-	26,114	26,114	-	38,940	38,940
Défense. Section commune.....	0,415	76,705	77,120	0,420	81,608	82,028
Défense. Section air.....	-	119,315	119,315	-	121,872	121,872
Défense. Section forces terrestres.....	35,565	727,856	763,421	36,454	765,880	802,334
Défense. Section marine.....	-	1.034,977	1.034,977	-	1.037,957	1.037,957
Défense. Section gendarmerie.....	-	289,035	289,035	-	310,734	310,734
Totaux (II)	35,980	2.274,002	2.309,982	36,874	2.356,991	2.393,865
Totaux généraux (I) + (II).....	56,013	7.393,836	7.449,849	52,978	7.569,631	7.622,609

ANNEXE 3

PROPOSITION DE MODIFICATION DES DISPOSITIONS FISCALES EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER PRESENTÉES PAR LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE LORS DE LA DISCUSSION BUDGÉTAIRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991 (Article 238 bis HA et HC, Article 199 undecièmes du Code général des impôts)

Extrait du rapport général sur le PLF 1991

A N 1989-1990 n° 1635 Tome III

Aménagement des avantages fiscaux relatifs à certains investissements réalisés dans les D.O.M.-T.O.M.

Texte de l'article additionnel :

•I.- L'article 199 undecièmes du code général des impôts est complété par un II ainsi rédigé :

•II.- 1. Les investissements visés au I de l'article 238 bis HA réalisés à compter du premier janvier 1991 ouvrent droit à la réduction d'impôt mentionnée au I lorsqu'ils sont effectués par des entreprises dont les résultats sont soumis à l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition.

2. La réduction d'impôt est calculée sur le prix de revient de l'immobilisation à la date de sa livraison à l'entreprise diminué de la taxe sur la valeur ajoutée déductible.

3. La réduction d'impôt s'applique pour le calcul de l'impôt dû au titre de l'année de la livraison de l'immobilisation et des quatre années suivantes.

4. En cas de changement d'affectation ou de cession de l'immobilisation ou en cas de cessation d'activité de l'acquéreur pendant la période mentionnée au 3, la réduction d'impôt pratiquée fait l'objet d'une reprise au titre de l'année au cours de laquelle l'un de ces événements est survenu.

II.- L'article 238 bis HA du code général des impôts est complété par un VI ainsi rédigé :

•VI.- Les dispositions du présent article cessent de s'appliquer aux investissements réalisés à compter du 1^{er} janvier 1991 par les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu et assujetties à un régime réel d'imposition.

Votre Commission des finances a examiné un amendement de votre Rapporteur général proposant un article additionnel ayant pour objet d'aménager les règles régissant les avantages fiscaux accordés pour la réalisation de certains investissements réalisés dans les D.O.M.-T.O.M., en vue d'éviter certains abus auxquels ont donné lieu l'application trop compréhensive de ces dispositions.

Actuellement, les investissements réalisés dans les D.O.M., dans les T.O.M. et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon bénéficient d'avantages fiscaux selon deux régimes distincts.

Les entreprises (art. 238 bis HA et HC du code général des impôts) soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu selon un régime de bénéfice réel peuvent déduire le montant total des investissements qu'elles réalisent directement ou par le biais de souscription au capital de sociétés dans les secteurs de l'industrie, de l'hôtellerie, de la pêche, du tourisme, des énergies nouvelles, de l'agriculture, du bâtiment, des travaux publics, des transports et de l'artisanat.

Pour pouvoir être éligibles, les investissements doivent être réalisés entre le 15 septembre 1986 et le 31 décembre 1996, et s'ils sont supérieurs à 30 millions de francs, doivent être agréés au préalable. Pour les investissements directs, la déduction est égale au prix de revient des immobilisations. Elle est pratiquée par l'entreprise propriétaire de l'immobilisation. Si celle-ci est acquise en crédit-bail, c'est l'entreprise utilisatrice qui bénéficie de la déduction. Dans le cas de souscription, la déduction est égale aux sommes versées, y compris, le cas échéant, le montant de la prime d'émission.

Pour les particuliers, le régime est différent, puisque ceux-ci bénéficient d'une réduction d'impôt lorsqu'ils réalisent les investissements suivants (article 199 undecies du code général des impôts) :

- acquisition ou construction d'un logement neuf situé dans les D.O.M.-T.O.M. ou collectivités d'outre-mer ;

- souscription de titre de sociétés de construction de logements situés dans ces mêmes départements et territoires ;

- souscription en numéraire au capital des sociétés de développement régional d'outre-mer et de sociétés dont l'activité réelle est exercée outre-mer dans les secteurs de l'industrie, de la pêche, de l'hôtellerie, du tourisme, des énergies nouvelles, de l'agriculture, du bâtiment, des travaux publics, des transports et de l'artisanat.

La réduction est calculée sur la base du prix de revient ou d'acquisition du logement ou du prix de souscription des parts ou actions, base répartie sur 5 ans. La réduction annuelle était égale à 50 % de la base pour les années 1986 à 1989 et est de 25 % de cette base pour les années 1990 à 1996.

Bien sûr, la réduction d'impôt est remise en cause si le contribuable ou les sociétés bénéficiaires des apports ne respectent pas leurs engagements.

Le dispositif issu ainsi de l'article 22 de la loi du 11 juillet 1986 semblait ainsi cohérent : une déduction des résultats pour les entreprises, une réduction d'impôt pour les personnes physiques.

En réalité, la rédaction des mécanismes prévus à l'article 238 bis HA précité, en mentionnant les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu selon un régime réel d'imposition, a eu un effet pervers et a entraîné des abus, car des personnes physiques ont pu bénéficier des avantages consentis aux entreprises, notamment en cas d'acquisitions d'immobilisations destinées à être louées, opérations non éligibles par ailleurs au mécanisme de l'article 199 undecies.

Dans cette dernière hypothèse en effet, le contribuable qui donne en location est assimilé à un exploitant, l'activité de location étant soumise aux B.I.C.

Le cumul du jeu de l'amortissement, même si celui-ci est limité s'agissant des activités de location (1), et de la déduction du total de l'investissement des résultats, conduit mécaniquement à l'apparition d'un déficit d'exploitation imputable, en application des règles de droit commun, sur le revenu net global.

Un astucieux montage, réalisé éventuellement par le truchement de sociétés transparentes permet ainsi de réduire substantiellement l'impôt à acquitter.

On comprend que dans ces conditions, l'avantage fiscal D.O.M. soit en réalité devenu un «produit fiscal» des plus attrayants, surtout lorsqu'il a été conjugué avec les «règles» applicables aux copropriétés de navires, comme ce fut le cas pour des opérations du type «Club Med I».

Par ailleurs, cette évasion fiscale trouve souvent une origine dans un investissement qui n'a pas toujours, au moins au-delà d'un certain temps, un lien effectif avec les D.O.M.-T.O.M.

1. L'article 31 de l'annexe II au code général des impôts prévoit en effet que les personnes physiques donnant en location à des tiers, ne peuvent déduire fiscalement qu'à hauteur des bénéfices nets, c'est-à-dire du loyer.

C'est pourquoi le présent article propose d'aménager les règles existantes, en prévoyant que les investissements effectués dans le champ d'application de l'article 238 bis HA et réalisés par des contribuables soumis à l'impôt sur le revenu donneraient droit dorénavant, non plus à la déduction du revenu global, mais à la réduction d'impôt prévue à l'heure actuelle pour certains investissements réalisés par les personnes physiques.

Il ne s'agit pas de supprimer un avantage fiscal, mais d'éviter les excès et de le rendre plus conforme à son objet initial.

Ainsi, le dispositif proposé resterait très incitatif puisque, si l'on suppose un investissement de 250.000 francs, la réduction d'impôt sera de 12.500 francs pendant cinq ans, ce qui est loin d'être négligeable.

Votre Commission des finances a **adopté** cet amendement (amendement n° II - 141).

*
* *
*

Réunie le mercredi 24 octobre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Henri Goetschy, rapporteur spécial, à l'examen du budget des DOM-TOM pour 1991.

La Commission a décidé de laisser à l'appréciation du Sénat les crédits du budget des DOM-TOM pour 1991.