

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 novembre 1971.

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 1972, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 6

DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. André COLIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Pellenc, président ; Paul Driant, Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Robert Lacoste, vice-présidents ; Louis Talamoni, Yves Durand, Jacques Descours Desacres, André Dulin, secrétaires ; Yvon Coudé du Foresto, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Edouard Bonnefous, Roland Boscardy-Monsservin, Jean-Eric Bousch, Jacques Boyer-Andrivet, Martial Brousse, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Marcel Fortier, Henri Henneguelle, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Fernand Lefort, Modeste Legouez, Marcel Martin, René Monory, Paul Pauly, Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Henri Tournan.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1993 et annexes, 2010 (tomes I à III et annexe 7), 2014 (tome IV), 2015 (tome III) et in-8° 494,

Sénat : 26 (1971-1972).

Loi de finances. — Départements d'Outre-Mer.

SOMMAIRE

	Pages.
	—
Introduction	5
CHAPITRE PREMIER. — <i>Les choix budgétaires concernant les Départements d'Outre-Mer pour 1972</i>	7
A. — L'examen d'ensemble.....	7
B. — Les dépenses ordinaires.....	10
C. — Les dépenses en capital.....	12
CHAPITRE II. — <i>Le VI^e Plan et les Départements d'Outre-Mer</i>	17
A. — La situation économique et sociale des Départements d'Outre-Mer à la veille du VI ^e Plan.....	17
B. — Les objectifs généraux du VI ^e Plan dans les Départements d'Outre-Mer	21
C. — Les moyens financiers prévus pour la réalisation du VI ^e Plan et ceux déjà mis en œuvre	27
Observations de la Commission des Finances	30

Mesdames, Messieurs,

L'année qui s'achève nous a permis de constater qu'une nouvelle manière d'aborder les questions, de présenter des propositions réalistes avait été choisie.

Aussi, nous a-t-il paru intéressant de consacrer cette année une étude assez longue aux problèmes posés par la réalisation du VI^e Plan et de faire le point des actions déjà entreprises à cet effet.

CHAPITRE PREMIER

LES CHOIX BUDGETAIRES CONCERNANT LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER POUR 1972

A. — L'examen d'ensemble.

Comparé à celui de 1971, le projet de budget des Départements d'Outre-Mer pour 1972 se présente de la manière suivante :

	1971	1972	DIFFERENCE
	(En millions de francs.)		
<i>Dépenses ordinaires :</i>			
Titre III. — Moyens des services.	113,8	123	+ 9,2
Titre IV. — Interventions publiques	44,7	50,6	+ 5,9
Total	158,5	173,6	+ 15,1
<i>Dépenses en capital :</i>			
Crédits de paiement	148,2	170,3	+ 22,1
Total	306,7	343,9	+ 37,2
<i>Dépenses en capital (autorisations de programme)</i>	156,6	178,4	+ 21,8

Ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-dessus, ce projet de budget est essentiellement caractérisé par une progression des dépenses globales qui passent de 306,7 millions en 1971 à 343,9 millions de francs pour 1972, soit une croissance de 12,1 % du montant des crédits votés pour la présente année supérieure à celle du budget général qui augmente de 10 % de 1971 à 1972.

Cette majoration non négligeable des dotations réservées aux Départements d'Outre-Mer traduit un effort spécifique de la Métropole en faveur de ceux-ci, effort qui porte sur les subventions d'investissements qui s'accroissent globalement de 13,9 % en autorisations de programme et de 14,9 % en crédits de paiement, étant observé que les dotations inscrites au F. I. D. O. M. ont été, tant pour la section centrale que pour la section locale, particulièrement majorées.

Ce projet de budget apparaît satisfaisant dans la mesure où, précisément, malgré la hausse des prix, il devrait permettre de financer des travaux importants d'équipement absolument indispensables pour répondre aux besoins des populations locales désireuses de connaître une amélioration de leur niveau de vie, pour freiner par ce biais la croissance démographique et ainsi assurer un développement économique et social favorable de ces départements.

Sans doute, tel ou tel choix pourra être discuté au cours de l'examen détaillé auquel nous nous livrerons des majorations accordées, mais ce que nous voulons retenir dès l'abord, c'est que l'erreur politique, qui avait consisté, lors de la dévaluation de 1969 à faire peser plus lourd sur ce budget le poids de l'austérité, est corrigée.

Le Gouvernement a, au-delà de ce budget, marqué sa volonté d'accomplir un effort général de promotion humaine en majorant également de manière sensible le volume des dotations budgétaires servies aux ministères techniques au titre d'interventions dans les Départements d'Outre-Mer.

Nous reproduisons ci-après le tableau qui donne la récapitulation générale des dépenses budgétaires dans les Départements d'Outre-Mer. L'examen du budget proprement dit de ces départements pour 1972 ne saurait, en effet, être complet si compte n'est pas tenu de l'effort global qui leur sera consacré l'an prochain par l'ensemble des ministères : le montant de celui-ci sera de 2.517 millions de francs, alors que le projet de budget des Départements d'Outre-Mer prévoit, rappelons-le, une somme de 343,9 millions de francs et ne représente que 13,7 % de ce montant global.

Récapitulation générale.

	1971			1972		
	Gestion des services.	Crédits affectés.	Total.	Gestion des services	Crédits affectés.	Total.
	(En millions de francs.)					
I. — Dépenses civiles.						
Affaires culturelles.....	»	1,939	1,939	»	1,700	1,700
Agriculture	»	52,281	52,281	»	54,290	54,290
Anciens combattants.....	»	12,102	12,102	»	12,219	12,219
Départements d'Outre-Mer.....	3,203	231,552	234,755	3,356	259,803	263,159
Développement industriel et scientifique	»	1,945	1,945	»	1,642	1,642
<i>Economie et finances :</i>						
Charges communes (I).....	»	219,502	219,502	»	225,419	225,419
Services financiers (II).....	0,644	97,562	98,206	0,731	105,803	106,534
Education nationale.....	»	817,707	817,707	»	864,632	864,632
Équipement et logement.....	0,503	81,587	82,090	0,539	89,032	89,571
Intérieur	0,018	23,579	23,597	0,018	22,760	22,778
Justice	»	30,965	30,965	»	32,038	32,038
<i>Services du Premier ministre :</i>						
Jeunesse, sports et loisirs (II)....	»	24,440	24,440	»	15,775	15,775
Santé publique et Travail.....	»	303,326	303,326	»	359,348	359,348
<i>Transports :</i>						
III. — Aviation civile.....	»	32,413	32,413	»	31,621	31,621
IV. — Marine marchande.....	»	11,197	11,197	»	11,972	11,972
Postes et Télécommunications....	»	200,852	200,852	»	201,824	201,824
Totaux (I).....	4,368	2.142,949	2.147,317	4,644	2.289,878	2.294,522
II. — Dépenses militaires.						
Départements d'Outre-Mer.....	»	51,833	51,833	»	59,226	59,226
<i>Défense nationale :</i>						
Section commune.....	»	76,162	76,162	»	95,869	95,869
Section Air.....	»	2,296	2,296	»	2,460	2,460
Section Forces terrestres.....	»	64,289	64,289	»	59,423	59,423
Section Marine.....	»	5,814	5,814	»	5,489	5,489
Totaux (II).....	»	200,394	200,394	»	222,467	222,467
Totaux généraux.	4,368	2.343,343	2.347,711	4,644	2.512,345	2.516,989

B. — Les dépenses ordinaires.

Les dépenses ordinaires passent de 158,5 millions de francs en 1971 à 173,6 millions de francs pour 1972 et sont, par conséquent, en progression de 9,4 % par rapport à l'année dernière. Cette augmentation de 15,1 millions de francs concerne essentiellement les *moyens des services* dont la progression (+ 9,2 millions de francs) correspond essentiellement :

— au titre des *mesures acquises*, à l'amélioration des rémunérations de la fonction publique et de l'application de différents textes statutaires, d'autre part (+ 5,2 millions de francs) ;

— au titre des *mesures nouvelles*, à l'accroissement des effectif et à l'ajustement aux besoins réels des dotations des unités du Service militaire adapté et des bureaux d'études dans les Départements d'Outre-Mer (+ 3,1 millions de francs).

1° LES MOYENS DES SERVICES

La croissance de 9,2 millions de francs, soit 8,1 % du montant des crédits par rapport à l'an dernier, est due essentiellement :

a) *Au titre des mesures acquises* :

— à l'extension en année pleine des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues pour compter du 1^{er} octobre 1970 et du 1^{er} janvier 1971 (+ 3,5 millions de francs) et à l'application de textes statutaires (+ 1,1 million de francs) ;

— à un ajustement aux besoins réels des crédits du Service militaire adapté pour tenir compte du relèvement au 1^{er} janvier 1971 des taux des prestations d'alimentation (+ 0,6 million de francs) ;

b) A la mise en œuvre des *mesures nouvelles* concernant une modification de l'organisation des services (+ 3,2 millions de francs) ou des ajustements et transferts (+ 0,7 million de francs).

Ces mesures nouvelles sont essentiellement les suivantes :

- *un renforcement des effectifs de la Sûreté nationale dans les Départements d'Outre-Mer* : celui-ci entraîne une majoration de dépenses de 0,8 million de francs, nécessitée notamment par la création de 17 emplois nouveaux.

Ce renforcement de la police dans les Départements d'Outre-Mer a été commencé dès l'exercice budgétaire de 1968. Il se poursuivra en 1972 pour permettre à la police de faire face aux nombreuses interventions résultant :

- de l'accroissement démographique rapide ;
 - de l'afflux des populations vers les centres urbains ;
 - des charges administratives multiples dévolues aux services de police ;
 - du régime particulier des congés ;
 - de l'ouverture d'aérodromes à vocation internationale ;
 - du trafic portuaire sans cesse croissant.
- *le renforcement des moyens d'action du Service militaire adapté* devrait se traduire par la création de 83 emplois à la Réunion et en Guyane (+ 2,4 millions de francs).

Cette mesure se justifie par le fait que, dans les Départements d'Outre-Mer, l'accroissement démographique entraîne une expansion continue du volume des contingents annuels et une diminution corrélative du pourcentage des recrues incorporables dans les rangs du Service militaire adapté.

Elle doit permettre :

- aux Antilles-Guyane, la création, au sein de chaque bataillon du Service militaire adapté, de sections de préformation professionnelle ;
- à la Réunion, dont les besoins ont été estimés prioritaires, la mise sur pied d'une nouvelle section de préformation professionnelle et d'une section de travaux-école.

Le pourcentage de recrues incorporées au Service militaire adapté de la Réunion passera de 13 % à 15 %.

2° LES INTERVENTIONS PUBLIQUES

Le montant des crédits prévus en faveur des interventions publiques passe de 44,7 millions de francs en 1971 à 50,6 millions de francs pour 1972 (soit + 13,1 %). Une seule mesure acquise et deux mesures nouvelles modifient cette dotation :

a) *Des crédits supplémentaires* de 1,5 million de francs (mesure acquise) et de 1,03 million de francs (mesure nouvelle) sont prévus pour l'octroi respectivement de « subventions à caractère obligatoire » aux collectivités locales en application de l'article 6 du décret n° 57-395 du 28 mars 1957 et de subventions exceptionnelles d'équilibre aux budgets desdites collectivités ;

b) *Un concours* de 3,3 millions de francs doit permettre d'accroître l'effort consenti en faveur des migrations dans les Départements d'Outre-Mer.

C. — Les dépenses en capital.

Par rapport au niveau atteint en 1971, les crédits de paiement augmentent de 14,9 % et les autorisations de programme de 13,9 %.

1° LES INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT

Les dotations du chapitre 58-40, qui sont destinées à financer *l'équipement de la police nationale dans les Départements d'Outre-Mer*, comparées à celles allouées en 1971, sont pour 1972 :

— inchangées en autorisations de programme (0,67 million de francs) ;

— diminuées pour les crédits de paiement (— 0,17 million de francs).

2° LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT

a) Les subventions accordées par l'Etat pour la réalisation de *travaux divers d'intérêt local* ; par rapport à la présente année, elles sont, pour 1972 :

— inchangées en autorisations de programme (1 million de francs) ;

— augmentées en crédits de paiement (+ 0,5 million de francs).

b) *Les subventions versées au titre du F. I. D. O. M.*

Elles figurent dans le tableau ci-après pour les exercices 1971 et 1972.

	1971	1972	DIFFERENCE
	(En millions de francs.)		
1. Section centrale (chap. 68-00) :			
Autorisations de programme....	120,9	138,5	+ 17,6
Crédits de paiement.....	114,8	130,0	+ 15,2
2. Section locale (chap. 68-02) :			
Autorisations de programme....	26,7	30	+ 3,3
Crédits de paiement.....	26,7	31,2	+ 4,5

Au total, c'est de plus de 19,7 millions de francs en crédits de paiement que la dotation du F. I. D. O. M. est accrue alors qu'elle avait été réduite d'environ 4 millions de francs. Cette progression qui permet d'atteindre le niveau de 1969 apparaît particulièrement judicieuse.

— *Les autorisations de programme* : la répartition indicative des dotations de l'exercice 1972 donne la priorité, conformément aux conclusions du rapport général de la Commission du VI^e Plan des Départements d'Outre-Mer, aux actions menées en vue du développement économique, soit aux subventions en faveur :

— de la restructuration de l'industrie sucrière et des plans de relance des plantations de canne et de bananes ;

— du tourisme par le financement des infrastructures d'approche et d'accompagnement des hôtels ;

— enfin de la création d'industries nouvelles par l'attribution de primes d'emploi et d'équipement.

La ventilation des autorisations de programme est effectuée par le Comité directeur du F. I. D. O. M. Aussi n'est-il possible actuellement que de donner une répartition indicative pour l'année 1971.

Répartition indicative des crédits de la tranche F. I. D. O. M. pour 1972.
(Autorisations de programme.)

	SECTION CENTRALE		SECTION LOCALE	
	Crédits.	Pourcentage.	Crédits.	Pourcentage.
	(En millions de francs.)		(En millions de francs.)	
Aide au développement de l'agriculture, de l'artisanat, du tourisme et de l'industrie.....	96	69,3	5	16,7
Infrastructure économique.....	27,5	19,9	6	20
Equipement social.....	»	»	3	10
Aide au développement de la construction et à l'urbanisme.....	15	10,8	16	53,3
	138,5	100	30	100

— *Les crédits de paiement :*

— *la section centrale :* les crédits de paiement passent de 114,77 millions de francs en 1971 à 130 millions de francs pour 1972, soit une augmentation de 13,3 % d'une année sur l'autre ; les demandes présentées correspondent pour les autorisations de programme à la couverture des opérations nouvelles au niveau de 59 % ;

— *la section locale :* le montant des crédits de paiement est également majoré de 26,75 millions de francs en 1971 à 31,2 millions de francs pour 1972 (+ 16,8 %), la couverture des opérations nouvelles s'élevant à 45 % du montant des autorisations de programme.

c) Les dotations allouées au Service militaire adapté dans les Départements d'Outre-mer.

	1971	1972	DIFFERENCE
	(En millions de francs.)		
Autorisations de programme :			
Chapitre 68-11	6,48	7,48	+ 1,00
Crédits de paiement :			
Chapitre 68-11	4,90	7,00	+ 2,10

Ces crédits sont essentiellement destinés :

- à la poursuite du programme des travaux réalisés au profit des collectivités locales dans les quatre Départements d'Outre-Mer ;
- au renouvellement du parc d'engins de travaux publics.

d) *Les subventions octroyées aux collectivités locales :*

— pour les *grosses réparations des édifices culturels* leur appartenant (chap. 68-20), l'autorisation de programme de 0,1 million de francs assortie d'un crédit de paiement d'égal montant demandés pour 1972 est la reconduction de celui ouvert à ce même chapitre depuis sa dotation en 1963 par transfert du budget du Ministère de l'Intérieur. Son maintien s'avère toujours nécessaire pour permettre de procéder aux réparations les plus urgentes ;

— pour les *constructions publiques* (chap. 68-50), les dotations prévues pour 1972 de 0,65 million de francs en autorisations de programme et de 0,5 million de francs en crédits de paiement, sont destinées à subventionner, selon les règles habituelles, les constructions publiques envisagées dans les quatre Départements d'Outre-Mer.

CHAPITRE II

LE VI^e PLAN ET LES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

A. — La situation économique et sociale des Départements d'Outre-Mer à la veille du VI^e Plan.

En raison d'une considérable poussée démographique, le V^e Plan, marqué pourtant par des résultats incontestables, n'a pu modifier certains traits fondamentaux de l'économie des Départements d'Outre-Mer : les transferts demeurent le moteur principal de l'économie et l'emploi reste le problème essentiel.

1^o LA POUSSÉE DÉMOGRAPHIQUE

En seize ans, de 1954 à 1970, la population des Départements d'Outre-Mer est passée de 770.000 à 1.165.000 habitants, augmentant ainsi de 51 %. Dans la Métropole, elle n'a augmenté que de 20 % dans la même période.

Le ralentissement de la progression démographique, qui s'était amorcé depuis une dizaine d'années aux Antilles et à la Réunion, depuis trois ans en Guyane, s'est affirmé en 1970. Dans tous les départements, le taux de progression a baissé de façon sensible : il est de 1,3 % aux Antilles et de 2 % à la Réunion, alors qu'il avait atteint 3,1 % et 3,8 % entre 1954 et 1961.

Cette évolution est, à titre principal, la conséquence de la baisse de la natalité. L'excédent des naissances sur les décès a considérablement diminué depuis 1964 et, surtout, depuis 1969.

La diminution du taux d'accroissement naturel paraît liée à l'amélioration du niveau de vie de la population, au développement de l'urbanisation et, aussi, à la propagande en faveur de la limitation des naissances, notamment à la Réunion.

L'action menée dans ces trois départements par les associations privées bénéficie du concours du Fonds d'action sociale obligatoire des Caisses générales de Sécurité sociale (F. A. S. S. O.), l'arrêté interministériel du 4 octobre 1968 ayant prévu cette intervention financière spécifique, entre autres actions de caractère social. Les ressources du F. A. S. S. O. s'élèvent depuis le 1^{er} janvier 1968 à 45 % du montant des prestations familiales versées dans les Départements d'Outre-Mer.

Les premiers chiffres connus permettent de conclure à une régression du taux d'accroissement démographique, résultant en grande partie de la diminution constante des naissances.

2° LES PROBLÈMES DE LA MIGRATION ET DE L'EMPLOI

L'expansion de la population des Départements d'Outre-Mer a été freinée, d'autre part, par les migrations vers la Métropole, qui ont été organisées à partir de 1963 par le Bureau pour développement des migrations intéressant les Départements d'Outre-Mer (BUMIDOM).

Le solde migratoire, c'est-à-dire l'émigration nette, compte tenu de l'arrivée de personnel métropolitain dans les Départements d'Outre-Mer est stationnaire en Martinique, restant inférieur à 2.000 personnes par an ; il est en nombre croissant à la Guadeloupe où il dépassait 4.000 personnes en 1970, mais il est nettement moins important à la Réunion. Pour la Guyane, l'interprétation est plus délicate étant donné les mouvements provoqués par la construction du centre de Kourou.

Cette politique de migration ne peut pleinement réussir que si la main-d'œuvre envoyée en Métropole possède un niveau de qualification et d'information suffisant pour s'insérer sans trop de difficultés dans une société sensiblement différente.

Evolution des mouvements et des soldes migratoires.

ANNEES	MOUVEMENTS soldes.	GAUDE- LOUPE	MARTINIQUE	GUYANNE	REUNION
1967	Entrées	71.526	72.453	12.463	29.853
	Sorties	73.865	74.302	11.203	29.759
	Solde ...	— 2.339	— 1.849	+ 1.260	+ 94
1968	Entrées	81.350	78.887	17.015	31.837
	Sorties	82.960	79.493	15.868	32.779
	Solde ...	— 1.610	— 606	+ 1.147	— 942
1969	Entrées	106.999	96.945	»	37.884
	Sorties	109.608	98.907	»	38.189
	Solde ...	— 2.609	— 1.962	»	— 305
1970	Entrées	120.445	119.321	19.459	47.946
	Sorties	124.503	121.164	20.127	49.206
	Solde ...	— 4.058	— 1.843	— 668	— 1.260

Le problème de la migration est lié à celui de l'emploi, lequel apparaît quasiment insoluble dans les limites strictes des départements insulaires.

Certes, deux types d'action ont été envisagés pour réduire le chômage dans les Départements d'Outre-Mer en dehors de la politique de migration :

— en premier lieu, il est apparu que, compte tenu de la situation économique de ces départements, il importait d'y développer les modalités actuelles d'aide aux travailleurs privés d'emploi, sous la forme notamment de chantiers de chômage pour lesquels des crédits importants ont été inscrits au budget du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Population. Ces crédits sont passés de 7.400.000 F en 1966 à 20 millions de francs en 1970 et 1971 ;

— en second lieu, en vue de faciliter le placement des travailleurs, le principe de l'implantation de l'Agence nationale pour

l'emploi dans les Départements d'Outre-Mer a été admis. Les modalités particulières de cette implantation doivent être déterminées après étude sur place de l'Inspection générale des affaires sociales.

Cependant après les retards accumulés au cours des plans précédents, les besoins d'emplois nouveaux liés à l'accroissement démographique antérieur vont devenir de plus en plus considérables. Sans doute convient-il de poursuivre la normalisation des phénomènes démographiques entreprise au cours du V^e Plan ; mais quelles que soient les mesures déjà prises ou envisagées pour la modération démographique et la création d'emplois, celles-ci ne sauraient dans la meilleure hypothèse régler le problème de l'emploi dans les Départements d'Outre-Mer. Si inquiétante qu'elle soit dans ses applications humaines, une migration plus nombreuse deviendra nécessaire, surtout à la Réunion ; mais la formation générale et technique des jeunes, l'organisation même de cette migration, devraient tendre à la faciliter.

3° LES TRANSFERTS PUBLICS

Les moteurs internes de l'économie, que sont l'agriculture et l'industrie, ne représentent qu'une faible part de la production (environ 1/3). Au regard de cette faiblesse, l'activité du secteur public occupe une place de plus en plus importante de l'économie des Départements d'Outre-Mer : elle apporte en effet l'essentiel de la croissance de la production et des revenus tout en posant les bases nécessaires du développement économique (construction de l'infrastructure, mise en place d'un appareil administratif, formation des hommes et amélioration de leur santé).

Le solde des transferts vers les Départements d'Outre-Mer atteint en 1970 près de deux milliards de francs, soit environ trois fois autant que l'exportation du sucre, de rhum et de bananes, qui constitue la base traditionnelle de leur économie. Ces transferts ont permis d'élever le niveau de vie un peu plus vite qu'en Métropole (6 % l'an contre 4 %) mais les masses de salaires et de prestations sociales distribuées par la Puissance publique n'ont actuellement que peu d'influence sur l'agriculture et l'industrie.

B. — Les objectifs généraux du VI^e Plan dans les Départements d'Outre-Mer.

1^o LES ACTIONS SUR LA PRODUCTION

L'un des impératifs de ces économies sera donc d'orienter davantage l'aide de l'Etat vers les secteurs internes de la production. Cette orientation a été retenue comme une des principales options du Plan, puisque « le VI^e Plan devra être avant tout marqué par une action plus directe sur les secteurs productifs ». A cet égard, on peut noter que la Commission du Plan pour les Départements d'Outre-Mer a proposé les objectifs suivants :

— l'expansion et une modernisation accélérée de l'agriculture qui représente l'essentiel du moteur interne de la production ;

— le développement du tourisme, notamment aux Antilles, par un programme d'actions qui inclura toutes les activités liées au tourisme et devrait conduire à la création de 5.000 unités d'accueil et de 11.000 emplois (directs et indirects) ;

— le développement de l'industrie, d'une part, en favorisant la densification de l'appareil de production d'import-substitution, et, d'autre part, en envisageant un certain nombre de mesures destinées à faciliter l'implantation d'entreprises, notamment des entreprises métropolitaines.

a) *L'agriculture.*

Les études menées au cours de la préparation du Plan ont montré que l'agriculture et les industries agricoles et alimentaires qui en sont dérivées représenteraient encore au cours du VI^e Plan l'essentiel du secteur moteur de la production des Départements d'Outre-Mer.

Le passage indispensable de l'économie de transferts à une économie de production exige pour les départements de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique qui sont surpeuplés une

réelle expansion et une modernisation accélérée de l'agriculture. Cette expansion s'accompagnerait d'une diversification — déjà recherchée au cours des plans précédents mais insuffisamment réalisée — parce qu'une économie agricole qui ne repose que sur quelques grandes productions traditionnelles (sucre, banane, ananas) est par trop fragile alors que, par ailleurs, d'autres débouchés sont possibles : élevage, cultures maraîchères à contre-saison, tabac, etc.

Les aspects essentiels du programme d'action agricole sont les suivants :

- on fera une place privilégiée à la formation des hommes ;
- on poursuivra l'effort en faveur de la réforme foncière et de la recherche agronomique ;
- on accordera une priorité spéciale à l'irrigation qui permettra d'agrandir le territoire agricole productif ;
- on renforcera la politique d'aménagement de l'espace rural qui reposera notamment sur le développement de la voirie rurale, condition préalable à la mise en valeur de terres nouvelles et à la modernisation de l'agriculture.

Les objectifs pour les grandes productions d'exportation sont les suivants :

- pour le *sucre*, l'objectif du VI^e Plan sera double :
 - maintenir, développer ou regagner une production basée sur les « quotas » communautaires accordés, un certain aménagement de ces quotas étant concevable entre départements ;
 - atteindre la compétitivité de la production sucrière européenne pour l'échéance de 1975 de la révision de l'organisation communautaire.
- pour la *banane*, l'objectif sera de maintenir ou regagner les quotas d'accès au marché métropolitain et, en attendant un règlement communautaire, d'accroître la compétitivité notamment par un conditionnement moderne et une normalisation améliorée des expéditions.
- pour l'*ananas* de la Martinique, le même objectif de regagner les quotas d'accès au marché métropolitain sera recherché.

— pour le *rhum*, l'amélioration de la qualité sera poursuivie ainsi que la diversification des produits en vue du développement des exportations sur le marché européen. Ce développement est cependant conditionné par l'obtention d'un règlement communautaire satisfaisant en cours de discussion.

b) *La pêche.*

Une série d'actions devra être entreprise en faveur du développement de la pêche artisanale qui représente un secteur économique et social appréciable. Parallèlement seront encouragées les implantations de pêche industrielle entraînant la création d'industries locales annexes : conserveries, entrepôts frigorifiques, fabriques de glace, ateliers de préparation, etc. Enfin la recherche scientifique en matière de pêche sera largement développée.

c) *Le tourisme.*

Il y aurait autant de dangers à considérer que le tourisme résoudra tous les problèmes que de ne pas lui donner une place suffisante dans le développement des Départements d'Outre-Mer. La zone privilégiée du tourisme se situe évidemment aux Antilles, mais même à la Réunion, voire en Guyane, il peut constituer un appoint.

Si l'initiative privée montre suffisamment de dynamisme on peut espérer voir se réaliser au cours du Plan un programme de construction de 4.000 à 5.000 unités d'accueil pour l'ensemble des Départements d'Outre-Mer, ce qui apporterait simultanément une contribution significative, quoique partielle, au problème de l'emploi et permettrait à long terme une restructuration de la production intérieure brute. Du fait de cette activité, pourraient en effet être créés 10.000 emplois environ aux Antilles et assurée l'augmentation de la part de la branche tourisme dans la production intérieure brute (de 4 % à 20 % d'ici à 1985).

Les objectifs du Plan concernent :

« — l'achat de terrains dans les zones reconnues comme ayant une vocation touristique ;

- « — l'équipement en infrastructures de ces zones ;
- « — les actions d'animation axées sur la mise en valeur du capital touristique ;
- « — l'aménagement de plages publiques pour les populations locales ;
- « — les équipements culturels et de loisirs ;
- « — la création de villages de vacances et de gîtes d'étapes ;
- « — l'accélération des actions en faveur de la formation professionnelle ;
- « — la diversification de l'hôtellerie en fonction des clientèles potentielles ;
- « — les actions de propagande, de promotion et de publicité tant auprès des populations locales que des investisseurs et du public français et étranger. »

d) *L'industrie.*

L'objectif principal de l'industrialisation dans les Départements d'Outre-Mer restera avant tout la création d'emplois locaux et productifs afin de donner à la population active une alternative à l'émigration. Cependant l'analyse de l'environnement économique des Départements d'Outre-Mer montre bien à quel point les obstacles au développement industriel sont importants. On ne peut nier que le contexte socio-économique actuel est, en effet, en partie défavorable à un réel essor de la production industrielle : absence d'environnement industriel — niveau des salaires et des charges sociales élevé par rapport à la productivité — décalage entre les salaires du secteur privé et du secteur public — coût élevé de l'encadrement d'origine métropolitaine ; des améliorations et des adaptations devront donc intervenir.

La démarche à entreprendre consistera :

— à atténuer l'isolement de ces départements, d'une part, en créant des marchés régionaux, en particulier par un effort d'harmonisation des politiques industrielles, d'autre part, en essayant de les intégrer aux marchés des pays industrialisés ;

— à préciser les possibilités d'implantation des différentes formes d'industries (sous-traitance, exportation, substitution aux importations) ;

— à améliorer les incitations fiscales et financières déjà existantes.

Au cours du VI^e Plan, il est prévu, d'une part, d'accroître le nombre des entreprises susceptibles de fournir des produits actuellement importés, d'autre part, d'effectuer l'inventaire des possibilités d'industrialisation et de créer les conditions économiques et financières de nature à faciliter la promotion d'entreprises exportant vers un marché régional (en tout premier lieu le marché Antilles-Guyane et le marché Réunion-Madagascar-Maurice) et, sur le plan international, vers les marchés européens et américains.

2° LES ACTIONS SUR L'HOMME

A côté des objectifs de production, le Plan se propose de réaliser un certain nombre d'actions de nature à améliorer les conditions de vie ou d'accès à la vie active de la population des Départements d'Outre-Mer.

L'accent sera mis en premier lieu sur la sauvegarde de la santé et la lutte contre certaines maladies, telles que les « parasitoses », dont est frappée une partie de la population. Ceci implique une politique délibérée de recherche médicale, d'hygiène sociale et d'éducation sanitaire dans laquelle l'Institut Pasteur doit jouer un rôle important, tandis que seront accélérés parallèlement les efforts de l'Etat et des collectivités locales dans les domaines de l'assainissement et de l'habitat.

Sur ce dernier point, le Plan prévoit non seulement de poursuivre la construction d'un habitat adapté, mais encore d'apporter son aide aux familles les plus déshéritées — dont les moyens ont toujours été insuffisants pour bénéficier des catégories de logements très économiques — en mettant à leur disposition des formules nouvelles (structures d'accueil, parcelles viabilisées).

Quelles que soient les actions envisagées dans tous les secteurs, notamment dans ceux de la production, pour créer des emplois, il ne sera pas possible d'en dégager un nombre suffisant pour satisfaire les besoins : le recours à la migration au niveau de 10.000 à 12.000 personnes par an s'avère donc encore nécessaire.

C'est pourquoi le Plan entend donner la priorité à tous les aspects de la formation professionnelle tant pour la satisfaction des besoins locaux que pour permettre à ceux des habitants qui désirent trouver un emploi en Métropole de disposer de meilleurs atouts.

Le Plan insiste également sur la nécessité d'une préparation rapide à la vie active : la formation des hommes constitue donc dans les quatre départements un impératif absolu, cette formation devant être amorcée dès l'âge scolaire. C'est ainsi que l'importance de l'enseignement, considérable dans les départements dont la moitié de la population a moins de vingt ans, continuera à être développé à tous les niveaux, priorité étant donnée cependant à l'enseignement préscolaire et technique. De même, l'organisation de sessions de formation et de recyclage des maîtres présente un caractère d'urgence.

3° LES ACTIONS SUR L'ENVIRONNEMENT

Les problèmes de l'environnement dans les cités urbaines feront l'objet d'études approfondies menées par les services intéressés et les ateliers d'urbanisme. A cet égard, la notion d'aménagement du territoire et de répartition des « fonctions économiques » au sein du département devra prendre une importance plus grande que par le passé, notamment dans la perspective du développement touristique.

La réalisation du Plan nécessite également un important effort de l'Etat en vue de :

- combler en partie le retard constaté pendant les plans antérieurs dans les domaines de l'équipement hospitalier, de l'équipement culturel et de l'éducation surveillée ;
- continuer l'effort entrepris pour les communications, l'énergie électrique et les infrastructures rurales.

La contribution de l'Etat (Ministères techniques et F. I. D. O. M.) au financement de ces actions s'élève à 2.900 millions de francs.

Le montant correspondant à l'hypothèse basse, telle qu'elle est définie dans l'introduction du rapport général, s'élève à 2.700 millions de francs.

**C. — Les moyens financiers prévus pour la réalisation
du VI^e Plan et ceux déjà mis en œuvre.**

**1° LES MOYENS FINANCIERS PRÉVUS POUR LA RÉALISATION
DES OBJECTIFS DU VI^e PLAN POUR LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

L'enveloppe financière que le Gouvernement se propose de consacrer aux Départements d'Outre-Mer au titre du VI^e Plan a été fixée à 2.900 millions de francs (en francs 1970).

La ventilation par fonctions de l'enveloppe du VI^e Plan permet de voir les moyens financiers consacrés aux différents objectifs retenus :

Agriculture	600	} Action sur la production 963,20 mil- lions de francs.
Forêts	39,70	
Pêche	29,15	
Industrie (primes exclues)	13,28	
Tourisme (primes exclues)	111,70	
Divers	8,50	
Dépenses communes (font 125 de primes).	160,87	} Action sur l'homme : 1.125,02 mil- lions de francs.
Education	685,86	
Formation professionnelle	58	
Santé	209,74	
Equipement social	47,84	
Equipement judiciaire	14,70	
Jeunesse, sports et loisirs	90,80	} Action sur l'environ- nement : 811,78 mil- lions de francs.
Conservation du patrimoine et action cultu- relle	18,08	
Développement urbain	306,65	
Protection contre les eaux	34,73	
Communications	318	
Energie électrique	152,40	

2° LES MOYENS DÉJÀ MIS EN ŒUVRE

L'année 1971 a été une année de basse conjoncture budgétaire : les crédits du F. I. D. O. M. subissent une régression de 3 % par rapport à 1970 ; les crédits des ministères techniques croissent d'environ 5 à 6 % et ne compensent pas, en montants, la régression du F. I. D. O. M.

Au moment de l'élaboration du budget de 1971, l'enveloppe financière destinée au financement des investissements de l'État dans les Départements d'Outre-Mer au titre du VI^e Plan n'était pas encore fixée. *A fortiori* la ventilation par secteur n'était pas connue des différents ministères dépen- siers.

L'examen du tableau ci-joint permet de comparer la première année de réalisations du VI^e Plan et les objectifs ci-dessus évoqués, et de conclure qu'une nette augmentation de crédits devra être obtenue dans les années à venir. Celle-ci ne paraît d'ailleurs pas hors de portée.

Dépenses d'investissements des principaux ministères techniques en 1971.

MINISTERES	DEPENSES	ENVELOPPES VI ^e Plan correspondantes.
Education nationale	140,700	687,25
Jeunesse, sports et loisirs	9,672	90,80
Affaires culturelles	0,844	16,09
Santé publique	13,200	258,15
Travail (F. P. A.)	2,000	25,00
Agriculture	36,782	381,97
Intérieur	7,553	16,09
Equipement :		
— études, rénovation urbaine et résorption des bidonvilles	15,100	124,05
— signalisation maritime	2,300	27,40
— Transports	12,405	145,41
Total	240,550	1.772,21
F. I. D. O. M. : total	147,660	950,00

Pour le budget 1972 les Ministères dépensiers avaient fixé leurs demandes de crédits en fonction d'une progression linéaire permettant d'atteindre les objectifs du VI^e Plan au bout des quatre années à venir. Les arbitrages financiers intervenus par la suite ont abouti aux chiffres indiqués dans le tableau ci-dessus.

On peut noter que les crédits croissent à un rythme particulièrement élevé en 1972 (24,1 % en volume, 29,1 % en valeur) ; cette progression est sensiblement supérieure à celle des équipements métropolitains (17,3 % et 21 %).

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Votre Commission des Finances s'est limitée à un examen d'ensemble des crédits demandés au titre des Départements d'Outre-Mer, laissant le soin aux parlementaires de ceux-ci de formuler leurs observations compte tenu des problèmes locaux qui se posent. Elle a toutefois chargé votre rapporteur spécial d'indiquer qu'elle approuvait pleinement la progression des dépenses globales du budget des Départements d'Outre-Mer. Elle a constaté que l'égalité économique à établir entre ces départements et la Métropole passe précisément par une croissance des crédits annuelle qui soit du même ordre que celle observée pour 1972. Elle indique son souci de voir réaliser, dans l'hypothèse haute, les objectifs du VI^e Plan afin que soit créé sur place le plus grand nombre d'emplois possible, notamment en favorisant par une incitation fiscale accrue les extensions ou créations dans le domaine de la petite industrie.

L'égalité voulue et souhaitée pour tous ces départements avec la Métropole, qui est tangible sur le plan politique, doit, en effet, déboucher sur l'égalité au plan économique, sans laquelle l'intégration politique risque d'être apparente.

*
* *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Finances soumet à l'appréciation du Sénat le budget des Départements d'Outre-Mer pour l'année 1972.