

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

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 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 32

OUTRE-MER

Rapporteur spécial: M. Roland du LUART

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|----|
| I. LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 2002 | 4 |
| A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS | 4 |
| 1. <i>Les grandes masses</i> | 4 |
| 2. <i>La régulation budgétaire</i> | 7 |
| 3. <i>Le budget voté ne reflète pas les crédits disponibles</i> | 11 |
| 4. <i>L'impact des chapitres « réservoir » sur la répartition par titre des crédits</i> | 13 |
| B. LES MOYENS HUMAINS DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'OUTRE-MER..... | 14 |
| 1. <i>Les effectifs</i> | 14 |
| 2. <i>L'évolution des dépenses de personnel</i> | 15 |
| II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES | 16 |
| A. LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE..... | 17 |
| B. LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE | 19 |
| 1. <i>Le service militaire adapté</i> | 19 |
| 2. <i>Le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM)</i> | 20 |
| 3. <i>L'action sociale, culturelle et la coopération régionale</i> | 21 |
| C. LES DOTATIONS ET SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES..... | 23 |
| 1. <i>Les subventions de fonctionnement</i> | 23 |
| 2. <i>Les subventions d'équipement</i> | 23 |
| 3. <i>Les crédits en faveur de la Nouvelle-Calédonie</i> | 24 |
| D. L'AIDE AU LOGEMENT : LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE (LBU) | 26 |
| E. LES FONDS D'INVESTISSEMENT..... | 28 |
| III. UN EFFORT FINANCIER QUI NE PRIVILÉGE PAS LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE | 30 |
| A. LE POIDS CROISSANT DES DÉPENSES SOCIALES | 30 |
| 1. <i>La disparition de la « créance de proratisation »</i> | 30 |
| 2. <i>Les dépenses du FEDOM augmentent toujours plus vite que celles du secrétariat d'Etat</i> | 31 |
| B. DEUX SPÉCIFICITÉS CONTRADICTOIRES DE L'OUTRE-MER..... | 32 |
| 1. <i>Des avantages fiscaux et sociaux qui pourraient améliorer la compétitivité de l'outre-mer</i> | 32 |
| 2. <i>Une régime de rémunérations des emplois publics pénalisant</i> | 32 |
| C. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LE FONDS D'INVESTISSEMENT DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER (FIDOM)..... | 36 |

| | |
|---|-----------|
| IV. UN « ACTIVISME » LEGISLATIF QUI PEINE PARFOIS A RECEVOIR UNE TRADUCTION CONCRÈTE | 36 |
| A. LE NOUVEAU DISPOSITIF D'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT EN ATTENTE DE DÉCRETS D'APPLICATION | 36 |
| B. LES RATÉS DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE EN NOUVELLE CALÉDONIE | 37 |
| C. LE RECOURS ABUSIF À LA PROCÉDURE DES ORDONNANCES..... | 37 |
| MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE | 41 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 42 |

I. LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 2002

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

1. Les grandes masses

a) L'évolution des dépenses de fonctionnement et des dépenses en capital

Le projet de budget pour 2002 du secrétariat d'Etat à l'outre-mer s'élève à 1.079,6 millions d'euros (7.081,7 millions de francs), soit 39,1 millions d'euros de plus qu'en 2001 (+3,8 %). A structure constante, l'augmentation est de 3,1 %.

Les modifications du périmètre du budget de l'outre-mer portent sur 7,2 millions d'euros, contre 7,4 en 2001.

Entre 2000 et 2001, le budget de l'outre-mer avait progressé de 6,9 % (6,2 % à structure constante).

Les modifications du périmètre du budget de l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2002

Une minoration

- 0,1 million d'euros, correspondant à trois emplois de marin, transféré au budget des services communs ;

Des majorations

- 1,2 million d'euros, correspondant à 65 emplois contractuels, transféré du budget du ministère de l'intérieur ;

- 0,3 million de euros, correspondant à trois emplois de contrôleur du travail, à des crédits de rémunération d'agents non titulaires et à des crédits de fonctionnement de l'inspection du travail en Polynésie française, transféré du budget de la santé et de la solidarité ;

- 0,6 million d'euros, correspondant au transfert à la Nouvelle-Calédonie des services du vice rectorat, transférés du budget de l'enseignement scolaire ;

- 5,2 millions d'euros, correspondant au financement de 1.000 emplois jeunes, transférés du budget de l'emploi.

A structure constante, le budget de l'outre-mer augmente de 31,8 millions d'euros, répartis entre 15,8 millions d'euros d'augmentation des dépenses ordinaires et 16 millions d'euros d'augmentation des dépenses en capital.

**Evolution des crédits du secrétariat d'Etat à l'outre-mer entre 2001 et 2002
(DO + CP)**

(en millions d'euros)

| | 2001 | 2002 | Evol. en volume | Evol. en % |
|--|----------------|----------------|------------------------|-------------------|
| Titre III | 167,8 | 178,9 | 11,2 | 6,6% |
| <i>Titre III à structure constante</i> | <i>167,8</i> | <i>177,4</i> | <i>9,6</i> | <i>5,7%</i> |
| Titre IV | 620,9 | 632,9 | 11,9 | 1,9% |
| <i>Titre VI à structure constante</i> | <i>620,9</i> | <i>627,1</i> | <i>6,1</i> | <i>1,0%</i> |
| Dépenses ordinaires | 788,7 | 811,8 | 23,1 | 2,9% |
| <i>Dépenses ordinaires à structure constante</i> | <i>788,7</i> | <i>804,5</i> | <i>15,8</i> | <i>2,0%</i> |
| Titre V | 5,0 | 4,7 | -0,2 | -4,7% |
| Titre VI | 246,9 | 263,1 | 16,2 | 6,6% |
| Dépenses en capital | 251,8 | 267,8 | 16,0 | 6,4% |
| Total | 1.040,5 | 1.079,6 | 39,1 | 3,8% |
| <i>Total à structure constante</i> | <i>1.040,5</i> | <i>1.072,3</i> | <i>31,8</i> | <i>3,1%</i> |

• **L'augmentation des dépenses de fonctionnement** se partage entre une progression de 9,6 millions d'euros des dépenses du titre III (frais de personnel et fonctionnement des services) et de 6,1 millions d'euros des dépenses d'intervention du titre IV.

L'évolution des dépenses du titre III est principalement due :

- au recrutement de 500 volontaires du fait des conséquences de la suppression de la conscription sur le service militaire adapté (SMA), pour 5,5 millions d'euros ;

- à diverses mesures en faveur des fonctionnaires, pour 2,4 millions d'euros ;

- à la revalorisation du point de la fonction publique, pour 2,1 millions d'euros.

L'augmentation nette des dépenses du titre IV s'établit à 6,1 millions d'euros, mais cette évolution doit être décomposée en, d'une part, une baisse de 99,4 millions d'euros, correspondant à la disparition de la « créance de proratisation » et, d'autre part, 105,1 millions d'euros (689,4 millions de francs) d'augmentations diverses :

- 23 millions d'euros pour les agences d'insertion ;
- 6,1 millions d'euros pour le fonds de promotion des échanges culturels et pour les associations ;
- 55 millions d'euros (360 millions de francs) en faveur du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) ;
- 7 millions d'euros correspondant à l'indexation sur la dotation globale de fonctionnement des dotations versées à la Nouvelle-Calédonie ;
- 12 millions d'euros pour financer la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

• **L'augmentation de 16 millions d'euros des dépenses d'investissement** résulte de la conjonction de la baisse de 5,9 millions d'euros de la dotation au titre des « actions diverses pour le développement de la Nouvelle Calédonie » et de la hausse des crédits en faveur du logement (+ 16,2 millions d'euros) et de la dotation du fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer (FIDOM).

b) La couverture des AP par les CP

L'évolution du montant des autorisations de programme (AP) constitue théoriquement un moyen de connaître les intentions du gouvernement en matière de dépenses d'investissement puisque les AP ouvertes au titre d'un exercice sont appelées à être « couvertes » par des crédits de paiement (CP) au cours des années suivantes.

Le montant des ouvertures d'autorisation de programme a progressé au cours des dernières années plus vite que celui des crédits de paiement.

Evolution du montant des autorisations de programme et des crédits de paiement

(en millions d'euros)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2002/1997 |
|----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Crédits de paiement | 196,0 | 212,1 | 254,3 | 252,3 | 251,8 | 267,8 | 28,5% |
| Autorisations de programme | 297,8 | 289,7 | 286,3 | 282,0 | 343,5 | 442,7 | 48,7% |

Le « bleu » consacré au budget de l'outre répartit les CP inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002 entre 131,2 millions d'euros destinés à « couvrir » 30 % des AP nouvelles demandées en 2002 (442,7 millions d'euros) et 136,5 millions d'euros destinés à couvrir la fraction des AP ouvertes au titre d'exercices précédents qui n'a pas encore été accompagnée de crédits de paiement (955,6 millions d'euros).

Depuis trois ans, la « dette » du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, c'est-à-dire l'écart entre les AP ouvertes et le montant des crédits de paiement déjà engagés pour les couvrir, s'accroît :

Evolution de la couverture des AP par les CP

(en millions d'euros)

| | 1 ^{er} janvier 1999 | 1 ^{er} janvier 2000 | 1 ^{er} janvier 2001 |
|------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| AP « en compte » | 3.379 | 2.845 | 3.125 |
| CP « en compte » | 2.642 | 2.002 | 2.169 |
| Dette | 737 | 843 | 956 |

La part des dépenses en capital dans le budget passe de 24,1 % à 24,8 %. Elle s'établissait à 29,7 % en 1998.

2. La régulation budgétaire

L'actuelle législature est marquée par le remplacement des mesures classiques de régulation budgétaire (gels de crédits, annulations) par la mise en œuvre de « contrats de gestion ». En théorie, les contrats de gestion sont censés être une procédure par laquelle les ministères « dépensiers » sont chargés de décider eux-mêmes quels crédits peuvent être mis en réserve ou annulés afin que le respect de la norme de progression des dépenses de l'Etat ne pénalise pas de manière aveugle les différents ministères.

En réalité, les contrats de gestion ne font pas vraiment l'objet d'une négociation. On désigne sous cette appellation l'ensemble des mesures de régulation budgétaire intervenant au cours d'un exercice.

S'agissant du budget de l'outre-mer, la régulation budgétaire se traduit surtout par la non délégation de certains crédits aux ordonnateurs secondaires, ce qui se traduit par des reports d'une année sur l'autre.

Pour l'année **2000**, le rapport du contrôleur financier indique que le contrat de gestion a concerné les sommes et les chapitres retracés dans le tableau ci-dessous. Il a porté sur 14 % des crédits inscrits dans la loi de finances initiale, dont 4,15 % des dépenses ordinaires et **41 % des dépenses en capital**.

Contrat de gestion 2000

(en millions d'euros)

| | Dotation en loi de finances initiale | Contrat de gestion | Part (en %) du contrat de gestion dans les crédits inscrits en LFI |
|--|---|---------------------------|---|
| 44-03 FEDOM | 320,4 | 32,0 | 9,99 |
| 65-01 LBU | 140,0 | 54,9 | 39,21 |
| 68-01 FIDOM | 33,2 | 9,2 | 27,59 |
| 68-90 FIDES | 22,0 | 39,6 | 180,59 |
| Total chapitres concernés par le contrat | 515,5 | 135,7 | 26,32 |
| Budget 2000 | 971,6 | 135,7 | 13,96 |
| DO 2000 | 719,3 | 32,0 | 4,45 |
| DC 2000 | 252,3 | 103,7 | 41,09 |

Source : rapport du contrôleur financier sur l'exercice 2000 ; « vert » budgétaire.

Pour l'année **2001**, le contrat de gestion porte sur 13,8 % des crédits votés en loi de finances et **40 % des dépenses en capital**. Il prévoit le report sur 2002 de 132,6 millions d'euros (869,8 millions de francs), soit 12,7 % des crédits votés par le Parlement.

Contrat de gestion 2001

(en millions d'euros)

| | Dotation en loi de finances initiale | Renorts | Gels | Total contrat de gestion | Part du contrat de gestion dans la dotation en loi de finances |
|----------------------------|---|----------------|-------------|---------------------------------|---|
| 34-96 | 20,4 | 0,2 | | 0,2 | 0,7 |
| 41-56 | 71,8 | | 1,7 | 1,7 | 2,3 |
| 44-03 | 402,5 | 40,2 | | 40,2 | 10,0 |
| <i>Dépenses ordinaires</i> | <i>494,6</i> | <i>40,4</i> | <i>1,7</i> | <i>42,1</i> | <i>8,5</i> |
| 57-91 | 3,1 | 0,3 | | 0,3 | 9,7 |
| 65-01 | 144,8 | 50,2 | 4,0 | 54,1 | 37,4 |
| 67-51 | 1,9 | 1,5 | | 1,5 | 79,4 |
| 67-54 | - | 9,8 | 3,0 | 12,8 | |
| 68-90 | 22,3 | 30,5 | 2,4 | 32,9 | 147,9 |
| <i>Dépenses en capital</i> | <i>172,1</i> | <i>92,2</i> | <i>9,5</i> | <i>101,7</i> | <i>59,1</i> |
| Budget 2001 | 1 040,5 | 132,6 | 11,1 | 143,7 | 13,8 |
| DO 2001 | 788,7 | 40,4 | 1,7 | 42,1 | 5,3 |
| DC 2001 | 251,8 | 92,2 | 9,5 | 101,7 | 40,4 |

Source : secrétariat d'Etat à l'outremer, « vert » budgétaire 2001.

Les reports constatés sur le budget de l'outre-mer ne s'expliquent majoritairement pas par des difficultés à dépenser les crédits mais par la régulation budgétaire. Les contrats de gestion prévoient que plus de 10 % du montant dont le Parlement a autorisé la dépense seront reportés vers l'exercice suivant.

Interrogée par notre rapporteur général¹, la Cour des comptes considère que *« le recours aux contrats de gestion fausse la portée de l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement dans le cadre de la loi de finances initiale, la régularité de ce mécanisme au regard des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 apparaissant discutable à plusieurs titres :*

- la « mise en réserve » de crédits n'est pas prévue par l'ordonnance ;

- les annulations de crédits, pratiquées dans le cadre de la régulation budgétaire le sont en vue de se conformer à un objectif prédéterminé de limitation de la dépense publique et non en raison de leur défaut d'emploi, seul cas prévu par l'ordonnance ;

- la stabilisation des reports à l'exercice suivant au niveau des reports sur l'exercice courant dénature les choix parlementaires dès lors que l'autorisation délivrée en loi de finances initiale ne prend pas en considération le montant de ces reports ; elle inscrit de plus cette autorisation dans un cadre pluriannuel qui n'est pas celui prévu par les textes pour les crédits de paiement. »

La Cour souligne cependant que *« la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique (loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances) apporte cependant un nouvel éclairage à ce débat, le législateur ayant choisi de reconnaître le principe de la régulation budgétaire dans son article 14 et d'en encadrer la mise en œuvre. Les dispositions de l'article 14 de la nouvelle loi organique étant applicables à compter du 1^{er} janvier 2002, la régulation budgétaire disposera dès le prochain exercice du fondement juridique qui lui faisait jusqu'alors défaut. »*

Elle précise néanmoins que *« sa mise en œuvre devrait différer sur plusieurs points des mécanismes utilisés avant l'adoption de la nouvelle loi organique :*

- la régulation pourra être mise en œuvre par décret. La nouvelle loi organique dispose en effet à son article 14 que « afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur rapport du ministre chargé des finances ». Avant sa publication, tout décret

¹ Rapport sur le projet de loi portant règlement du budget de 2000, session ordinaire 2001-2002, n° 50, p. 121.

d'annulation devra être transmis pour *information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées. La loi précise par ailleurs que le montant cumulé des crédits annulés par décret dans le cadre de la régulation et des annulations consécutives à des ouvertures de crédit par décrets d'avance ne peut excéder 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.*

- les reports sur les crédits de paiement ne devront pas dépasser à terme 3 % des crédits initiaux d'un programme donné. La nouvelle loi organique dispose en effet dans son article 15, applicable aux crédits de l'exercice 2005, que « les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs », et que les crédits bénéficiant du report « peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux » inscrits sur le même titre (pour les dépenses de personnel) ou sur les mêmes titres (pour les autres dépenses) du programme à partir duquel les crédits sont reportés.

Le principe d'une association des ministères dépensiers à la mise en œuvre de la régulation budgétaire, et plus particulièrement à la préparation des décrets d'annulation devrait être préservé. »

Votre rapporteur observe que la régulation budgétaire constatée sur le budget de l'outre-mer porte sur un pourcentage supérieur au plafond fixé par la Cour et que, en pratique, l'association des ministères dépensiers n'est pas avérée.

Des majorations de crédits dans le cadre des lois de finances rectificatives

Lorsque les reports ne sont pas dus au contrat de gestion, ils s'expliquent souvent par le fait que des crédits sont ouverts dans la loi de finances rectificative de fin d'année, et ne peuvent pas être dépensés pendant l'exercice auquel ils sont pourtant rattachés. Cette pratique est condamnable. Lorsque le gouvernement présente en conseil des ministres le projet de loi de finances rectificative contenant des crédits dont on sait qu'ils seront reportés, le projet de loi de finances pour l'année à venir est encore en cours d'examen en première lecture par l'Assemblée nationale, et n'a pas encore été transmis au Sénat. Le gouvernement aurait toute latitude pour présenter un amendement au projet de loi de finances majorant les crédits de l'outre-mer.

La pratique actuelle paraît donc justifiée par le seul objectif de minorer la progression affichée des dépenses inscrites dans le projet de loi de finances.

3. Le budget voté ne reflète pas les crédits disponibles

Comme les années précédentes, l'enveloppe du budget de l'outre-mer inscrite dans le projet de loi de finances pour 2002 ne correspond pas au montant des crédits que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer devra gérer au cours de l'exercice 2002.

L'écart entre les crédits disponibles au cours de l'exercice et les crédits inscrits en loi de finances oscillait entre 15 % et 20 % ces dernières années. Dans son rapport sur l'exécution du budget 2000, le contrôleur financier du secrétariat d'Etat note que, alors que les crédits ouverts en loi de finances pour 2000 s'élevaient à 6.373 millions de francs, c'est sur un montant de 7.719 millions de francs qu'a porté le contrôle financier en 2000, soit un écart de 21,1 %.

En 2001, l'écart s'établit à 21,1 %.

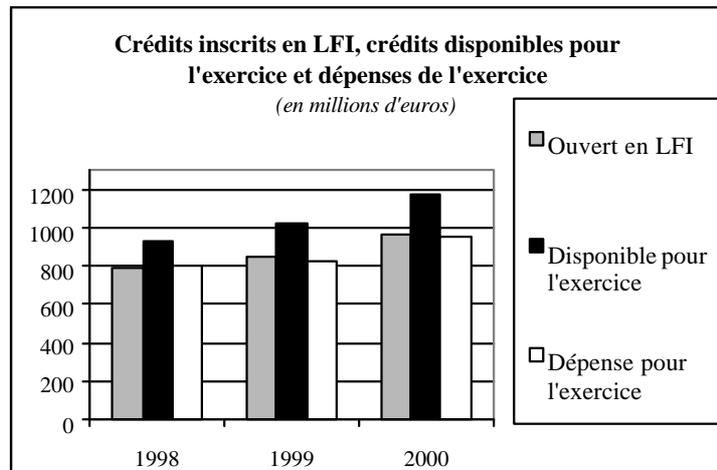
Ecart entre les crédits inscrits en loi de finances et les crédits disponibles en 2001

(en euros)

| | Dotation en loi de finances | Crédits disponibles | Ecart LFI / disponible en euros | Ecart LFI/ disponible en % |
|---------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------------------|----------------------------|
| Titre III | 167 783 437.00 | 169 324 580.00 | 1 541 143.00 | 0.9% |
| Titre IV | 620 930 190.28 | 679 929 286.68 | 58 999 096.40 | 9.5% |
| Dépenses ordinaires | 788 713 627.28 | 849 253 866.68 | 60 540 239.40 | 7.7% |
| Titre V | 4 961 453.27 | 7 874 400.91 | 2 912 947.64 | 58.7% |
| Titre VI | 246 840 875.24 | 403 233 464.08 | 156 392 588.84 | 63.4% |
| Dépenses en capital | 251 802 328.51 | 411 107 864.99 | 159 305 536.48 | 63.3% |
| Total 2001 | 1 040 515 955.79 | 1 260 361 731.67 | 219 845 775.88 | 21.1% |

En 2001, le « matelas » de crédits disponibles mais inutilisés s'élevait à 219 millions d'euros (1.436,5 millions de francs). En 1998 et 1999, son montant était d'environ 150 millions d'euros et, en 2000, de 205 millions d'euros.

On constate que les dépenses au cours d'un exercice sont généralement d'un montant plus proche de la dotation en loi de finances que de celui des crédits disponibles.



Les reports de crédits sont la principale cause de l'écart entre la dotation en loi de finances et le montant total des crédits disponibles. En 2001, les reports de crédits inutilisés en 2000 ont représenté un montant équivalent à 20 % de la dotation en loi de finances pour 2001.

Report de l'exercice précédent dans la dotation en loi de finances

(en millions d'euros)

| | Dotation LFI | Reports de l'exercice précédent | % des reports dans la dotation LFI |
|-------------|---------------------|--|---|
| 1998 | 811,03 | 90,55 | 11,4 |
| 1999 | 854,32 | 131,56 | 15,4 |
| 2000 | 971,56 | 172,72 | 17,8 |
| 2001 | 1.040,51 | 222,58 | 21,4 |

Les reports ne sont cependant pas la seule cause de l'écart entre le montant des crédits inscrits en loi de finances et le montant total des crédits disponibles. Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des mouvements de crédits intervenus au cours des exercices 1999 et 2000 ayant eu pour effet de modifier le montant des crédits inscrits dans la loi de finances :

Les mouvements de crédits en 1999 et en 2000

(en millions de francs)

| | 1999 | Part (en %) dans le montant des crédits de la LF99 | 2000 | Part (en %) dans le montant des crédits de la LF2000 |
|------------------------------------|-------------|---|-------------|---|
| Reports | 863,7 | 15,4 | 1133,1 | 17,7 |
| Transferts | 53,8 | 0,96 | -5,2 | 0,08 |
| Fonds de concours | 85 | 1,52 | 29,3 | 0,76 |
| Répartitions de crédits | -17,6 | 0,31 | -13,2 | 0,22 |
| Loi de finances rectificative | 166,1 | 2,96 | 378 | 5,9 |
| Annulations | -69,6 | 1,24 | -176,9 | 2,78 |
| Décret pour dépenses accidentelles | 6,7 | 0,12 | 1,5 | 0,02 |
| Arrêté pour dépenses éventuelles | 2 | 0,04 | | |

Source : rapports du contrôleur financier

4. L'impact des chapitres « réservoir » sur la répartition par titre des crédits

Le budget de l'outre-mer comprend deux chapitres « réservoir », dont les crédits sont répartis en cours d'exercice entre d'autres chapitres du budget de l'outre-mer, voire transférés vers les budgets d'autres ministères.

Il s'agit du chapitre 46-01 qui abrite les crédits de la « créance de proratisation », c'est-à-dire la dotation représentative des sommes économisées par l'Etat en raison du niveau du revenu minimum d'insertion (RMI) inférieur outre-mer à celui de la métropole, et du chapitre 63-98 consacré aux actions diverses en faveur de l'équipement en Nouvelle-Calédonie.

La répartition en cours d'exercice de ces crédits affectait sensiblement la répartition par titre des crédits votés en loi de finances, notamment parce que les crédits de la créance de proratisation (titre IV) venaient en partie abonder la ligne budgétaire unique (titre VI). A l'inverse, une grande partie des crédits du chapitre 68-93 était transférée vers des chapitres de fonctionnement.

En 2001, les effets de la répartition de ces deux chapitres ont été atténués en raison de la disparition progressive de la créance de proratisation du fait de l'alignement du niveau du RMI sur celui de la métropole, décidé par la loi d'orientation pour l'outre-mer, et par la réduction du montant de la dotation du chapitre 68-93.

Dans le projet de loi de finances pour 2002, la créance de proratisation disparaît totalement et les crédits du chapitre 68-93 accusent une nouvelle baisse importante (- 30 % en deux ans).

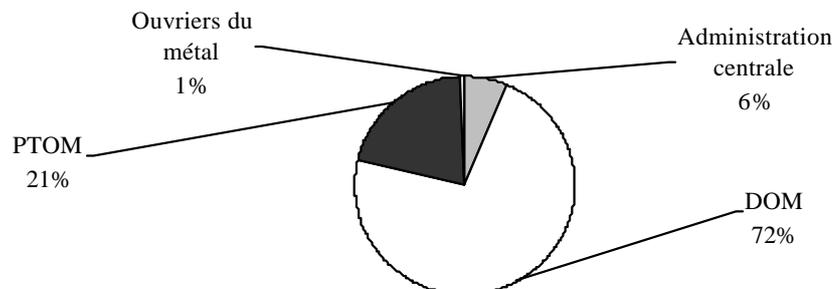
| | Dotation en loi de finances | Part dans le total (en %) | LFI après mouvements de crédits | Part dans le total (en %) |
|----------------------------|------------------------------------|----------------------------------|--|----------------------------------|
| Titre III | 167 783 437.00 | 16.13 | 168 013 999.28 | 16.19 |
| Titre IV | 620 930 190.28 | 59.68 | 634 790 508.53 | 61.17 |
| <i>Dépenses ordinaires</i> | 788 713 627.28 | 75.80 | 802 804 507.81 | 77.36 |
| Titre V | 4 961 453.27 | 0.48 | 5 401 918.57 | 0.52 |
| Titre VI | 246 840 875.24 | 23.72 | 229 575 231.60 | 22.12 |
| <i>Dépenses en capital</i> | 251 802 328.51 | 24.20 | 234 977 150.17 | 22.64 |
| Total 2001 | 1 040 515 955.79 | 100.00 | 1 037 781 657.98 | 100.00 |

B. LES MOYENS HUMAINS DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT À L'OUTRE-MER

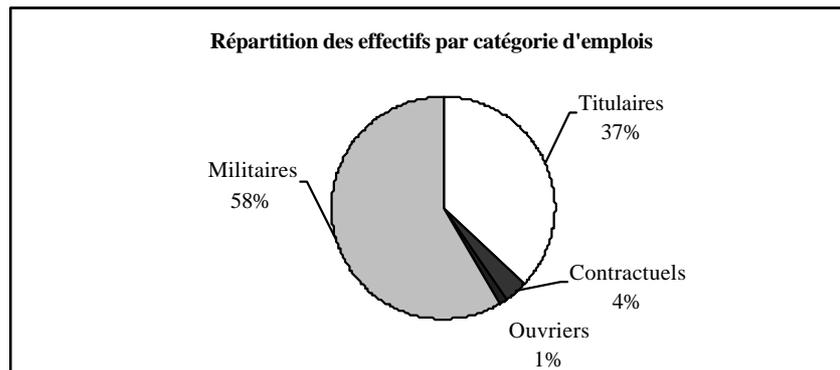
1. Les effectifs

Les effectifs budgétaires du secrétariat d'Etat à l'outre-mer atteindront en 2002, avec 5.572 agents, un niveau supérieur à celui de 1999 (5.547). Cette augmentation met fin à trois années de baisse au terme desquelles les effectifs s'élevaient, en 2001, à 5.047 agents.

Répartition géographique des effectifs budgétaires du secrétariat d'Etat à l'outre mer



La progression des effectifs en 2002 est liée à la disparition du service national et au recrutement de 500 volontaires. Pour la première fois en 2002, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer ne rémunérera pas d'appelé du service national.



Comme les années précédentes, on constate un écart entre les effectifs budgétaires du secrétariat d'Etat à l'outre-mer et les effectifs réels, qui s'élevaient, selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, à 5.203 agents en 2001.

Jusqu'en 2001, le secrétariat d'Etat rémunérait un agent qui travaillait en fait pour la mission de lutte contre la drogue et la toxicomanie. Le projet de loi de finances pour 2002 transfère cet emploi aux services du Premier ministre.

2. L'évolution des dépenses de personnel

Le tableau ci-dessous retrace depuis 1998 l'évolution des crédits des premières, troisième et quatrième partie du titre III du budget de l'outre-mer :

Evolution des dépenses de personnel du secrétariat d'Etat à l'outre-mer

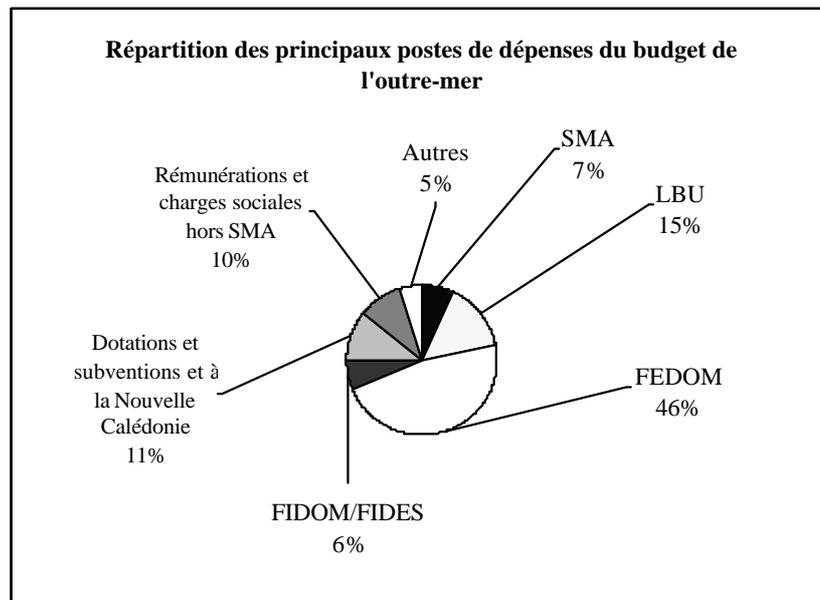
(en milliers d'euros)

| | I E F 1998 | I E F 1999 | I E F 2000 | P I F 2001 | P I F 2002 | Evol. 02/98en % | Evol. 02/98en volume | Evol. 02/01en % | Evol. 02/01en volume |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|
| Première partie du titre III. Rémunérations | 115 839 | 121 796 | 123 584 | 126 942 | 134 882 | 16,4% | 19 044 | 6,3% | 7 940 |
| Troisième partie du titre III. Charges sociales | 8 536 | 8 840 | 9 021 | 10 222 | 11 291 | 32,3% | 2 755 | 10,5% | 1 069 |
| Quatrième partie du titre III. Matériel et fonctionnement des services | 29 810 | 28 586 | 20 547 | 27 528 | 30 177 | 1,2% | 367 | 9,6% | 2 649 |
| TOTAL | 154 185 | 159 222 | 153 152 | 164 692 | 176 351 | 14,4% | 22 166 | 7,1% | 11 659 |

Les fluctuations du montant des crédits consacrés aux moyens des services s'expliquent par celles de effectifs militaires, et de la répartition de ces derniers entre appelés et volontaires.

II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES

Les crédits inscrits au budget 2002 de l'outre-mer seront utilisés pour financer les différentes missions du secrétariat d'Etat à l'outre-mer dans les proportions suivantes :



La présentation des crédits retenue par le « bleu » budgétaire évolue encore dans le projet de loi de finances pour 2002.

En 2001, les cinq agrégats existant jusqu'alors avaient été transformés en trois agrégats (administration générale, action en faveur du développement économique et social, action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale). La nouvelle présentation présentait l'avantage de ventiler les crédits du titre III entre ceux relevant de l'administration générale et ceux du service militaire adapté, qui concourent à l'action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale.

Le projet de loi de finances pour 2002 ne comporte plus qu'un agrégat « *Action en faveur de l'outre-mer* » qui, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001, sera sans doute appelé à devenir un « programme ». Au sein de ce programme, le « bleu » budgétaire préfigure quatre « missions » :

- action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale ;
- action en faveur de l'amélioration du logement ;
- subventions aux collectivités ;
- administration générale.

Ce nouveau découpage, dont les contours restent vagues en l'absence de répartition entre les « missions » des chapitres et articles du budget de l'outre-mer, affine les réflexions menées depuis deux ans. Il conserve le principe fonctionnel de la ventilation des dépenses de personnel entre plusieurs missions. Il redonne leur « autonomie » aux actions en faveur du logement, qui constituaient un agrégat jusqu'en 2001.

Toutefois, il ne paraît **pas pertinent d'inclure les crédits des fonds d'investissement au sein de la rubrique « subventions aux collectivités »**, d'une part parce que ces crédits ne sont pas des subventions aux collectivités mais les instruments de la politique d'investissement de l'Etat outre-mer et, d'autre part, parce que cette politique mérite d'être isolée et évaluée en tant que telle.

A. LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Les dépenses d'administration générale regroupent les moyens mis à la disposition des services civils de l'Etat pour l'outre-mer, au sein de l'administration centrale et des services déconcentrés :

- les rémunérations et charges sociales progressent d'environ 20 % du fait de mesures en faveur des fonctionnaires et de la revalorisation du point de la fonction publique. Elles s'établissent à 102 millions d'euros ;

- les moyens de fonctionnement des services de l'Etat, inscrits au chapitre 34-96, s'établissent à 12,3 millions d'euros, en progression de 7 % par rapport à 2001 ;

- les moyens mis à la disposition des préfectures par le chapitre 37-10 diminuent de 28 % pour s'établir à 0,274 million d'euros. Ce chapitre, bien que figurant à la septième partie du titre III relative aux dépenses diverses, sert à financer la rémunération des vacataires employés par la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon. Avec la résorption progressive de l'emploi précaire, les rémunérations de ces agents sont progressivement transférées vers le chapitre 31-90 du budget de l'outre-mer ;

- les chapitres 34-03 « *frais de réception et de voyage exceptionnels* », 37-91 « *frais de justice* » et 46-93 « *secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques* » voient leur dotation reconduite en 2002. Leur montant, identique depuis 2000, s'élève respectivement à 0,849 million d'euros, 0,3053 million d'euros et 0,592 million d'euros. Les dépenses sur ces chapitres sont sans rapport avec, d'une part, le montant des crédits disponibles compte tenu des reports d'une année sur l'autre et, d'autre part, la dépense constatée en fin d'exercice.

Ecart entre les crédits inscrits en LFI, les crédits disponibles et la consommation en 2000

(en milliers d'euros)

| | LFI 2000 | Disponible pour 2000 | Mandatelements 2000 | Ecart mandatelements/ LFI en % | Ecart mandatelements/ LFI en volume |
|---------------------------------|-----------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------------------|--|
| 34-03 Frais de réception | 850,0 | 962,5 | 624,6 | -27% | -225,387 |
| 37-91 Frais de justice | 468,5 | 1.363,3 | 6.219,8 | 1.228% | 5.751,34 |
| 46-93 secours d'extrême urgence | 59,2 | 690,1 | 357,6 | 505% | 298,46 |

Rapport du contrôleur financier pour l'exercice 2000.

- les dépenses d'équipement administratif inscrites au chapitre 57-91 (à l'exception des articles 70 et 80 de ce chapitre qui concernent le service militaire adapté) diminuent de 3 % entre 2001 et 2002. Cette baisse est consécutive à la diminution de 15 % enregistrée en 2001.

En 2001, la baisse était attribuée à une modification des règles de traduction en crédits de paiement des ouvertures d'autorisations de programme, qui passait de 43 % la première année et 57 % la deuxième année à respectivement 40 % et 60 %. En 2002, le montant des mesures nouvelles est identique à celui de 2001. La baisse des crédits s'explique par une révision à la baisse des services votés sur les articles 10 « *équipement administratif de l'administration centrale* » et 20 « *équipement administratif des territoires d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie* ».

B. LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE

1. Le service militaire adapté

Le service militaire adapté (SMA) est décrit par le « bleu » budgétaire comme un « dispositif de formation présent dans les DOM, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte [qui] joue le rôle d'un organisme de formation des jeunes. Il forme, en partenariat avec l'AFPA et l'éducation nationale (LEP), des jeunes sortis, le plus souvent, sans qualification du système éducatif en vue de favoriser leur insertion sur le marché de l'emploi ».

Le coût total du SMA représente 7 % du budget de l'outre-mer prévu pour 2002.

Les militaires constituent 58 % des effectifs budgétaire du secrétariat d'Etat mais le SMA ne représente que 41 % des dépenses de fonctionnement du budget de l'outre-mer (titre III).

| Chapitres / articles | lignes budgétaires | TOTAL GENERAL | | | |
|------------------------|--|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | | LFI 1999 | LFI 2000 | LFI 2001 | esquisse 2002 |
| 3115 / 40, 70, 80 | indemnités et alloc. diverses pers. militaires | | | | 13.855.142 |
| 3115 / 60 | indemnités et alloc. diverses pers. civils | | | | 60.847 |
| 3190 / 71, 75, 76 | rémunérations des personnels militaires | 43.967.94 | 44.353.60 | 46.400.32 | 35.868.61 |
| 3190 / 74 | rémunérations des personnels civils | 884.247 | 926.029 | 925.645 | 1.048.187 |
| 3190 / 80 | nouvelle bonification indiciaire | 126.813 | 127.891 | 135.009 | |
| 3198 / 20 | rémunérations des personnels ouvriers | 1.385.285 | 1.417.433 | 1.378.705 | 1.319.426 |
| 3390 / 52, 54, 55, 56 | charges sociales | 2.368.666 | 2.606.026 | 2.060.283 | 2.523.671 |
| 3391 / 52, 54, 55, 56 | prestations sociales | 1.720.344 | 1.619.801 | 1.590.196 | 2.310.891 |
| 3442 / 10, 20, 30 | alimentation | 7.268.063 | 6.217.160 | 6.310.150 | 7.113.623 |
| 3496 / 15, 40, 60 | moyens de fonctionnement | 9.742.627 | 8.827.933 | 8.827.933 | 9.835.263 |
| 3791 / 30, 50, 60 | frais de justice, réparations civiles | 163.120 | 163.120 | 163.120 | 163.120 |
| TOTAL TITRE III | | 6.627.112 | 66.258.999 | 67.791.369 | 74 098 784 |

| | | | | | |
|---|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 5791 / 60, 70, 80 | infrastructure et matériels techniques | | | | |
| | AP | 914 694 | 914 694 | 1 829 388 | 2 134 286 |
| | CP | 1 111 353 | 914 694 | 1 125 074 | 1 905 613 |
| TOTAL Titre III & titre V (CP) | | 68 738 466 | 67 173 693 | 68 916 443 | 76 004 397 |

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer

2. Le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM)

Dans le projet de budget pour 2002, les crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) représentent **47 % du budget de l'outre-mer. Cette proportion était de 40 % en 2001 et de 33 % en 1999.**

Depuis 1999, les dépenses en faveur de l'emploi aidé ont progressé de 58 %, soit 184,9 millions d'euros (1,2 milliards de francs).

Elles s'établissent dans le projet de loi de finances pour 2002 à 505 millions d'euros, soit 102 millions d'euros de plus qu'en 2001 (+ 25 %). Entre 2000 et 2001, la progression avait été de 26 %.

L'évolution des dépenses du FEDOM

(en milliers d'euros)

| | LFI 1999 | LFI 2000 | PLF 2001 | PLF 2002 | Evol. 02/01 en volume | Evol. 02/01 en % | Evol. 02/99 en volume | Evol. 02/99 en % |
|-------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|
| Contrats emploi-solidarité | 100 952 | 96 272 | 96 043 | 104 046 | 8 004 | 8% | 3 095 | 3% |
| Contrats emplois-consolidés | 44 469 | 44 469 | 51 223 | 53 357 | 2 134 | 4% | 8 888 | 20% |
| Contrats d'insertion par l'activité | 27 349 | 28 356 | 28 813 | 31 633 | 2 820 | 10% | 4 284 | 16% |
| Contrats d'accès à l'emploi | 75 584 | 53 967 | 53 052 | 37 198 | - 15 855 | -30% | - 38 387 | -51% |
| Primes à la création d'emploi | 2 226 | 1 829 | 3 049 | 5 793 | 2 744 | 90% | 3 567 | 160% |
| Créance de proratisation | | | 7 622 | 31 252 | 23 630 | 310% | 31 252 | |
| Contrats de retour à l'emploi | 1 524 | 1 524 | 1 067 | 610 | - 457 | -43% | - 915 | -60% |
| Etudes | 152 | 152 | 152 | 152 | - 0 | 0% | - 0 | 0% |
| Emplois jeunes | 67 840 | 93 756 | 126 380 | 145 433 | 19 053 | 15% | 77 593 | 114% |
| Projet initiative jeunes | | | 15 245 | 36 283 | 21 038 | 138% | 36 283 | |
| Congé solidarité | | | 6 098 | 15 245 | 9 147 | 150% | 15 245 | |
| Allocation de retour à l'activité | | | 13 720 | 25 916 | 12 196 | 89% | 25 916 | |
| CES et CEC à Mayotte | | | | 7 904 | 7 904 | | 7 904 | |
| Emploi à Mayotte | | | | 10 214 | 10 214 | | 10 214 | |
| Total | 320 097 | 320 326 | 402 465 | 505 037 | 102 572 | 25% | 184 940 | 58% |

L'augmentation entre 2001 et 2002 des crédits du FEDOM doit être relativisée :

- l'alignement du niveau du revenu minimum d'insertion versé outre-mer sur son niveau de la métropole à compter de 2002 entraîne la disparition totale de la «créance de proratisation», dont une partie des crédits étaient transférés au FEDOM en cours de gestion. En 2001, ce transfert représentait 23,6 millions d'euros. En 2002, la dotation du FEDOM en loi de finances initiale est majorée d'autant ;

- 7,9 millions d'euros sont transférés depuis le chapitre 46-94 pour financer l'emploi et la formation professionnelle à Mayotte.

Par conséquent, à structure constante, la progression des crédits du FEDOM s'établit à 71 millions d'euros. **La progression réelle des crédits du chapitre 44-03 s'établit donc à 17,6 %.**

L'augmentation de 71 millions d'euros des moyens du FEDOM est largement consacrée à financer la montée en puissance des dispositifs créés par la loi d'orientation pour l'outre-mer et la loi relative à Mayotte. Le coût supplémentaire par rapport à 2001 des nouveaux dispositifs s'établit à 60,4 millions d'euros.

Le solde, 11,6 millions d'euros, sert à financer partiellement l'augmentation de 19 millions d'euros du coût des emplois jeunes. Ce dernier est évalué pour 2002 à 145,4 millions d'euros, soit 15 % de plus qu'en 2001. Le coût des emplois-jeunes outre-mer a été multiplié par deux depuis 1999.

Le projet de budget pour 2002 est également marqué par des **redéploiements** de crédits. 16,3 millions d'euros sont économisés sur les contrats d'accès à l'emploi et les contrats de retour à l'emploi. Les sommes ainsi dégagées permettent de financer une augmentation des crédits consacrés aux contrats emploi-solidarité, contrats emplois-consolidés, contrats d'insertion par l'activité et primes à la création d'emploi.

Depuis trois ans, l'augmentation des crédits du FEDOM s'accompagne d'une augmentation du montant des crédits non consommés en fin d'exercice. 18,6 millions d'euros ont été reportés de 1998 vers 1999. A la fin de l'année 1999, 42,8 millions d'euros étaient disponibles et 27,4 ont été reportés sur 2000. A la fin de l'année 2000, 32,26 millions d'euros (211 millions de francs) n'avaient pas été consommés et ont été reportés sur 2001.

Les reports de 2000 sur 2001 concernaient, pour 0,02 million d'euros les contrats emploi-solidarité et pour 32 millions d'euros les emplois jeunes.

3. L'action sociale, culturelle et la coopération régionale

Le chapitre 46-94 « action sociale, culturelle et de coopération régionale est un chapitre « fourre-tout », doté de 33,2 millions d'euros (217,8 millions de francs) dans le projet de loi de finances pour 2002, soit 3 % du budget total de l'outre-mer.

Ce chapitre enregistre une baisse apparente de 5 % de sa dotation en 2002. Celle-ci est due au transfert de 7,9 millions d'euros au chapitre 44-03 du FEDOM.

A structure constante, les crédits du chapitre progressent de 20,5 %, soit environ 6,1 millions d'euros.

Cette augmentation est largement répartie entre les diverses actions financées par ce chapitre :

- 2,1 millions d'euros viennent renforcer les moyens de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) dans le cadre de la mise en œuvre du « projet initiative jeune » créé par la loi d'orientation pour l'outre-mer ;

- 0,2 million d'euros sont destinés à financer l'instauration d'une « aide au dialogue social » ;

- 0,47 million d'euros sont destinés à renforcer les actions de formation et d'action sociale dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle Calédonie ;

- 1,3 million d'euros seront consacrés aux actions de formation professionnelle à Mayotte.

Par ailleurs, **la tendance constatée ces dernières années à la création de nouveaux fonds, ou à leur renforcement, se confirme :**

- un *fonds de développement des nouvelles techniques d'informations et de communication* est créé et doté de 0,76 million d'euros ;

- les moyens des *fonds de coopération régionale*, créés l'année dernière pour se substituer progressivement au fonds interministériel pour la coopération Afrique-Caraïbes géré par le ministère des affaires étrangères, sont renforcés de 0,47 million d'euros et leur dotation est portée à 3,5 millions d'euros ;

- le *fonds de promotion des échanges*, créé l'année dernière et doté de 1,83 millions d'euros, bénéficiera de 0,84 million d'euros supplémentaires. Ces crédits sont inscrits à l'article 10 du chapitre 46-94.

S'agissant du *fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels*, géré conjointement avec le ministère de la culture, il sera à nouveau doté de 0,914 million d'euros en 2002, dont la moitié est prise en charge par le budget de l'outre-mer à partir des crédits de l'article 10. L'intégralité des crédits du fonds est consommée chaque année. Pour favoriser la complémentarité avec les fonds de coopération régionale, le fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels se consacre désormais surtout aux échanges avec la métropole.

C. LES DOTATIONS ET SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

1. Les subventions de fonctionnement

Deux chapitres du budget de l'outre-mer versent des subventions de fonctionnement aux collectivités locales :

- le chapitre 41-51 « *subventions obligatoires en faveur des collectivités locales* » est en réalité une dotation de compensation aux collectivités locales d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties en application des dispositions de l'article L. 2353-3 du code général des collectivités territoriales et de l'article 16 de la loi de finances pour 1988 (n°87-1060 du 30 décembre 1987).

La dotation de ce chapitre s'établit à 3,8 millions d'euros en 2002, soit le même montant qu'en 2001.

Ce chapitre est sous-doté. En 2001, les sommes inscrites en loi de finances sont inférieures de 0,12 million d'euros (0,8 million de francs) aux besoins constatés ;

- le chapitre 41-91 « *subventions de caractère facultatif aux collectivités locales* » est doté de 10,3 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2002, en progression de 24 % par rapport à 2001.

L'augmentation des crédits est, à hauteur de 1,5 million d'euros, due à la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. Le nouveau fonds mahorais de développement est financé à hauteur de 0,54 million d'euros et le montant de la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte s'élève à 0,99 million d'euros.

Environ la moitié des crédits du chapitre 41-91 est constituée de la dotation de fonctionnement versée par l'Etat aux terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

2. Les subventions d'équipement

Les deux chapitres de subventions d'équipement aux collectivités locales présentent des caractéristiques contrastées :

- le chapitre 67-51 « *travaux divers d'intérêt local* » est doté en loi de finances mais ses crédits sont mal consommés. En 2001, la dotation en loi de finances s'établissait à 1,9 million d'euros alors que 4,2 millions d'euros non consommés en 2000 étaient reportés ;

- le chapitre 67-54 « *subventions d'équipement aux collectivités pour les dégâts causés par les calamités publiques* » n'est pas doté en loi de finances mais il dispose de crédits qui sont consommés. En 2001, 30 millions d'euros ont été ouverts sur ce chapitre et, au 11 juillet 2001, 5,6 millions d'euros ont été consommés.

3. Les crédits en faveur de la Nouvelle-Calédonie

Trois chapitres du budget de l'outre-mer sont spécifiques à la Nouvelle Calédonie :

- **le chapitre 36-01** « *subventions aux établissements publics d'Etat en Nouvelle-Calédonie* » rassemble des subventions versées à l'agence de développement rural et d'aménagement foncier, à l'institut de formation des personnels administratifs et à l'agence de développement de la culture kanak.

L'article 23 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit le transfert de ces établissements publics à la Nouvelle-Calédonie. Le transfert de l'institut de formation des personnels administratifs devrait être effectif au 1^{er} janvier 2002. En conséquence, le présent projet de loi de finances transfère les crédits correspondants (0,3 million d'euros) à la dotation générale de compensation inscrite au chapitre 41-56 .

Les subventions aux deux autres établissements sont reconduites en 2002 à un niveau identique à celui de 2001, sans indexation. Leur montant s'établit à 1,94 million d'euros ;

- **le chapitre 68-93** « *actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie* » est un chapitre « réservoir » dont les crédits sont répartis en cours d'exercice entre d'autres chapitres du budget de l'outre-mer.

En 2002, comme en 2001, il est prévu d'augmenter le montant des autorisations de programme (de 51,2 millions d'euros à 61,4 millions d'euros) et de diminuer le montant des crédits de paiement.

En 2001, un arrêté de répartition des crédits du chapitre 68-93 est intervenu le 7 juin. Il portait, en autorisations de programme, sur 33,2 millions d'euros, répartis au profit du chapitre 57-91 « *équipement administratif* » pour 0,3 millions d'euros et pour 22,1 millions d'euros au profit du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES). En crédit de paiement, 22,6 millions d'euros ont été répartis principalement au bénéfice du FIDES, de l'action culturelle (chapitre 46-94) et des subventions facultatives aux collectivités locales. 10,6 millions d'euros inscrits dans la loi de finances pour 2001 au titre VI ont été transférés en gestion vers des chapitres de dépenses ordinaires ;

- le chapitre 41-56 « *Dotations globales pour la Nouvelle-Calédonie* » est divisé en trois dotations : la dotation globale de fonctionnement, la dotation globale de compensation et la dotation globale de construction et d'équipement des collèges.

Ces dotations ont été créées pour tenir compte des dispositions de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Les deux premières sont indexées sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) tandis que la troisième évolue comme la population scolarisée en Nouvelle-Calédonie.

Le montant total des trois dotations prévu pour 2002 s'établit à 80,3 millions d'euros (526 millions de francs).

La dotation globale de fonctionnement, avec 69,3 millions d'euros, représente 86 % de ce total. L'article 181 de la loi organique du 19 mars 1999 prévoit qu'elle est versée aux provinces pour financer leurs charges en matière d'action sociale, de santé, d'enseignement primaire public et de fonctionnement des collèges publics. Cette dotation globalise les concours précédemment versés par l'Etat aux provinces. Elle est répartie entre elles à hauteur de la part perçue par chacune d'elle en 1999.

En 2002, la dotation globale de fonctionnement progresse de 11,5 %, correspondant à l'indexation sur la DGF (+ 4,07 %) et à une mesure nouvelle de 4,6 millions d'euros destinée à accroître la part de son montant correspondant aux dépenses de santé et d'enseignement.

La dotation de construction et d'équipement des collèges voit son montant porté à 8,37 millions d'euros. En application de son indexation (l'évolution de la population scolarisée), son montant progresse de 4,099 %, soit un taux pratiquement équivalent à celui de l'évolution de la DGF.

La dotation globale de compensation, qui compense les transferts de compétence par l'Etat à la Nouvelle-Calédonie selon des modalités proches de celles prévues pour la métropole par les articles L. 1614-1 à L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales, rencontre des problèmes de mise en place.

Depuis sa création en loi de finances pour 2000, aucun crédit n'a encore été versé. En 2001, 3,8 millions d'euros, correspondant aux dotations en loi de finances pour 2000 et pour 2001, ont pourtant été ouverts.

Ces sommes sont censées compenser les transferts de compétences en matière de services du vie-rectorat, service de l'inspection du travail, service du commerce extérieur et une partie du service des mine et de l'énergie chargé de la réglementation des hydrocarbures et de certains minerais.

L'entrée en vigueur des transferts de compétence est subordonnée à la signature d'une convention entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie. Les conventions de transfert n'ont toujours pas été signées en raison d'une différence d'appréciation du montant de la compensation entre d'une part les services du haut commissaire et d'autre part l'équivalent calédonien de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC).

Comme si de rien n'était, le projet de loi de finances pour 2002 prévoit une augmentation de 61,7 % du montant de la dotation globale de compensation, dont le montant total s'élèvera à 2,7 millions d'euros, correspondant à l'indexation sur la DGF et au transfert depuis le budget de l'éducation nationale des sommes relatives à la poursuite du transfert des services du vice rectorat (0,6 million d'euros). On peut se demander à partir de quels crédits va fonctionner le vice-rectorat si les derniers crédits restant au budget de l'éducation nationale viennent rejoindre ceux qui n'ont pas été versés depuis 2000.

L'effort financier de l'Etat en direction de la Polynésie française

A la suite de la décision de suspendre les essais nucléaires réalisés à Mururoha, une convention entre l'Etat et le gouvernement de Polynésie française, signée le 25 juillet 1996, fixe à 990 millions de francs, soit 151 millions d'euros, le montant des flux financiers à maintenir à bénéfice de la Polynésie française pendant dix ans.

Les crédits correspondant sont inscrits au chapitre 66-50 « *participation à des travaux d'équipement civil et subventions d'équipement social intéressant la collectivité militaire* » du budget de la défense.

L'article correspondant était doté, en autorisations de programme, de 156,2 millions d'euros en 2001 et de 152,5 millions d'euros en 2002, et, en crédits de paiement, de 94,8 millions d'euros en 2001 et 94,3 millions d'euros en 2002.

Le « jaune » budgétaire relatif aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie, qui retrace l'effort financier des différents ministères, ne mentionne pas ces crédits.

D. L'AIDE AU LOGEMENT : LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE (LBU)

Le chapitre 65-01 « *aide au logement* », connu sous le nom de ligne budgétaire unique (LBU), a trois objets : favoriser la construction de logements neufs ; promouvoir la qualité de l'habitat ; résorber l'habitat insalubre.

Dans ces trois domaines, les besoins sont gigantesques. Le « bleu » relatif au budget de l'outre-mer retient comme indicateurs de performance les données suivantes, relatives à l'année 1997 : 22 % des logements sont surpeuplés ; 2,7 % des logements n'ont pas l'eau courante ; 8,3 % des logements sont sans WC ; 6,8 % des logements sont insalubres.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer constate que la quasi-totalité des autorisations de programme déléguées sont engagées et considère que « *ceci prouve l'importance des besoins et la capacité des DOM à engager de nouvelles opérations* ». En 2000, la dotation en loi de finances de la LBU s'établissait à 167,7 millions d'euros et les reports de crédits de 1999 sur 2000 s'élevaient à 0,08 million de francs. Le taux de consommation s'établissait à 96,53 %¹. En 2001, la dotation en loi de finances initiale était de 205,8 millions d'euros et les reports de 2000 vers 2001 de 9 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous montre que depuis 1998 l'augmentation des dépenses s'est accompagnée dans des proportions presque comparables d'une augmentation du nombre de logements neufs ou réhabilités.

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | Evol. en % |
|--|--------|--------|--------|--------|------------|
| Nombre de logements neufs et réhabilités | 174 | 210 | 201 | 208 | 19,3% |
| Crédits délégués (CP) | 11.808 | 14.654 | 13.697 | 14.668 | 24,2% |

Jusqu'en 2002, le montant des crédits disponibles au titre de la LBU était sans rapport avec le montant de sa dotation en loi de finances initiale. Cela s'expliquait par le fait que les trois quarts des crédits de la « créance de proratisation » venaient alimenter la LBU en cours d'exercice, majorant ainsi le montant de la dotation en loi de finances initiale (en CP) de 71 % en 2000 et de 70 % en 1999. En 2000, la répartition des crédits de la créance de proratisation a permis une majoration de 60 % de la dotation en AP.

L'année 2002 marque la disparition de la créance de proratisation, que le gouvernement s'est engagé à compenser à la LBU. Le projet de loi de finances propose de porter la dotation en AP de 181 millions d'euros à 255 millions d'euros, soit une progression de 40 %. Pour les AP, la compensation est donc réelle, sachant qu'un tiers de la créance de proratisation avait disparu en 2001.

En CP, la dotation passe de 131,1 millions d'euros à 148,8 millions d'euros, soit une progression de 13 %. La compensation n'est pas opérée s'agissant des CP.

L'analyse de l'évolution des reports de crédits peut conduire à se demander s'il serait pertinent d'augmenter plus le montant des CP. En effet, les reports de 1998 vers 1999 ont été de 3,35 millions d'euros. En 1999, ils s'élevaient à 35,3 millions d'euros. En 2000, le disponible en fin d'exercice

¹ A titre de comparaison, le taux de consommation de l'ensemble des AP s'élevait à 92,84 % en 2000.

s'établissait à 64,49 millions d'euros. Le taux de consommation des crédits était de 76,37 %, contre 85 % en 1999 et 95 % en 1998.

L'origine des reports vient essentiellement du fait que les crédits transférés en cours d'exercice à partir de la « créance de proratisation » concernent un montant identique d'autorisations de programme et de crédits de paiement. Comme tous les crédits de paiement ne peuvent être mandatés au cours de l'année, un stock de reports s'accumule. Avec la disparition de la « créance », cette anomalie disparaîtra progressivement et l'impression que les crédits de paiement sont mal consommés s'atténuera.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué que, s'agissant de la LBU, les prescriptions du contrat de gestion n'avaient pas été pénalisantes jusqu'ici car les crédits de paiement ainsi reportés l'auraient été de toute façon. A compter de 2003, cependant, le contrat de gestion se traduira par une réduction des moyens si la dotation en loi de finances n'est pas majorée.

On peut cependant observer que le rythme de réalisation des opérations semble ralentir ces dernières années, ce qui se traduit également par des reports de crédits de paiement.

E. LES FONDS D'INVESTISSEMENT

Le budget de l'outre-mer comporte traditionnellement les crédits de deux fonds d'investissements : le **fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer** (FIDOM) et le **fonds d'investissement pour le développement économique et social** (FIDES). Seuls les chapitres relatifs aux sections générales de ces deux fonds sont dotés en loi de finances (68-01 pour le FIDOM et 68-90 pour le FIDES), les deux sections décentralisées ayant été mises en extinction depuis la loi de finances pour 1997.

A compter de 2002, ces crédits seront complétés par ceux du nouveau **fonds de développement mahorais** (0,3 million d'euros) et de la **dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte** (2,7 millions d'euros). Ces crédits compètent les crédits d'intervention inscrits au chapitre 41-91.

Les crédits relatifs à Mayotte apparaissent sous la forme de nouveaux articles au sein du chapitre 68-01 relatif au FIDOM. Ce choix est regrettable car les crédits du FIDOM n'ont pas besoin d'être mélangés avec d'autres crédits mais au contraire d'être mieux individualisés, notamment pour faire apparaître la proportion servant à financer les contrats de plan.

Une autre solution pourrait consister à **regrouper l'ensemble des crédits contractualisés du FIDOM et du FIDES au sein d'un même chapitre, et d'individualiser par article les dépenses relatives à chacun des départements, territoires et collectivité d'outre-mer signataires d'un contrat de plan.**

Dans le projet de loi de finances pour 2002, les crédits du FIDOM s'élèvent à 44,4 millions d'euros, en progression de 16,5 % par rapport à 2001. Les autorisations de programme s'établissent à 51,3 millions d'euros, en diminution de 1,1 %. Cette baisse s'explique par le fait que les ouvertures d'AP sont de même montant chaque année car elles correspondent à la « tranche » annuelle du contrat de plan. En 2002, suite à une modification du contrat de plan de Mayotte, le montant de la tranche est réduit. L'augmentation des CP traduit quand à elle la montée en charge des opérations financées dans le cadre du nouveau contrat de plan.

Les crédits du FIDES passent de 22,2 millions d'euros à 20,5 millions d'euros en CP et restent stables en AP, à 26,5 millions d'euros.

Le FIDOM et le FIDES sont particulièrement pénalisés par la régulation budgétaire dans le cadre des contrats de gestion. S'agissant du FIDOM, l'intégralité des reports constatés de 2000 sur 2001 s'explique par le contrat de gestion, qui portait sur 9,1 millions d'euros, soit 23,8 % de la dotation en loi de finances pour 2000.

S'agissant du FIDES, 49 millions d'euros ont été reportés de 2000 sur 2001, dont 39,6 en application du contrat de gestion.

L'existence de reports de crédits pourrait laisser penser que ces crédits connaissent des problèmes de consommation alors que les reports s'expliquent majoritairement par la régulation budgétaire.

Deux commissions dont les travaux n'ont qu'une visibilité limitée

Le « jaune » budgétaire retraçant la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres mentionne deux commissions placées auprès du ministre de l'outre-mer dont l'écho des travaux n'est pas parvenu jusqu'à votre rapporteur :

- le comité interministériel du fonds de secours, créé par le décret n° 60-944 du 5 septembre 1960, dont la compétence porte sur l'aide aux victimes de calamités publiques ;
- la commission interministérielle de coordination des investissements outre-mer, créé par le décret n° 70-1026 du 5 novembre 1970, qui assure une mission de coordination et de suivi des investissements réalisés outre-mer par les différents ministères.

III. UN EFFORT FINANCIER QUI NE PRIVILÉGIE PAS LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

A. LE POIDS CROISSANT DES DÉPENSES SOCIALES

1. La disparition de la « créance de proratisation »

L'alignement en deux ans du niveau du revenu minimum d'insertion (RMI) outre-mer se traduit par la disparition, à compter de 2002, de la « créance de proratisation ». Cette « créance » était une enveloppe financière dont le montant correspondait aux sommes « économisées » par l'Etat en raison du niveau plus faible du RMI outre-mer. En cours d'exercice, ses crédits venaient alimenter pour un quart le FEDOM et pour le reste les aides au logement.

Les inconvénients de l'alignement du niveau du RMI sont connus, même si le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur que « *l'alignement ne devrait pas avoir un effet déstabilisant sur le contexte socio-économique des DOM, dans la mesure où le gain de pouvoir d'achat n'est pas dissuasif vis à vis de la recherche d'un emploi* ».

Le gouvernement s'est engagé à ce que la disparition de la créance de proratisation ne s'accompagne pas d'une diminution des moyens des actions au financement desquelles elle participait. En matière de logement, où les besoins sont énormes, il est difficilement concevable de réduire les sommes disponibles.

La non disparition de la créance de proratisation se traduit néanmoins par une augmentation des dépenses de l'Etat de l'ordre de 122 millions d'euros (800 millions de francs), à laquelle il faut ajouter l'augmentation des dépenses des conseils généraux liées à l'augmentation mécanique du coût du volet « insertion » du RMI.

Pour que les conséquences budgétaires de cette mesure soient véritablement apparentes, il conviendrait que les crédits du RMI, ainsi que ceux consacrés au nouveau revenu de solidarité créé par l'article 27 de la loi d'orientation pour l'outre-mer, figurent au sein du budget de l'outre-mer, et non à celui de l'emploi et de la solidarité.

Il est particulièrement révélateur qu'aucun des deux « jaunes » budgétaires consacrés à l'outre-mer ne retrace, ni ne mentionne, les dépenses liées au RMI.

2. Les dépenses du FEDOM augmentent toujours plus vite que celles du secrétariat d'Etat

Le budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer augmente de 39 millions d'euros entre 2001 et 2002. Dans le même temps, les crédits des aides à l'emploi, regroupées au sein du FEDOM, progressent de 102 millions d'euros. A structure constante, elle augmentent de 71 millions d'euros.

Les dépenses du FEDOM ont progressé de 58 % en trois ans et leur part dans les dépenses du secrétariat d'Etat est passée du tiers à près de la moitié.

Le principal facteur d'augmentation de la dépense sont les emplois-jeunes, dont le coût prévu pour 2002 s'élève à **145 millions d'euros**. Cependant, l'année 2002 marque aussi la montée en puissance des dispositifs créés par la loi d'orientation pour l'outre-mer, qui coûtent **77,3 millions d'euros**. Le coût des nouveaux dispositifs en faveur de Mayotte s'établit à **18,2 millions d'euros**.

Le financement de ces nouvelles priorités est très partiellement financé par redéploiement et réduction des sommes consacrées aux dispositifs plus anciens. Le montant des dépenses qui leur sont consacrées a diminué de 20 millions d'euros depuis 1999 alors que celui des nouveaux dispositifs a progressé de 173 millions d'euros.

L'amélioration relative de la conjoncture économique au cours de la période n'a pas permis de faire reculer le montant des sommes consacrées aux emplois aidés. Cependant, elle conduit les services de l'Etat à réorienter les crédits vers les dispositifs en faveur des publics les plus en difficulté. Ainsi, en 2001 des créations de contrats emploi solidarité (CES), de contrat d'insertion par l'activité (CIA) et de contrats emploi consolidés (CEC) ont été « gagées » par la suppression de contrats d'accès à l'emploi et d'emplois jeunes.

S'agissant des emplois-jeunes, qui ont toujours connu des problèmes de recrutement outre-mer comme en témoignent d'importants reports de crédits, on observera que l'accent porte désormais moins sur la création de nouveaux emplois-jeunes que sur la reconversion des titulaires des emplois existants. Dans cette perspective la création par la loi d'orientation sur l'outre-mer du projet initiative jeunes, qui prévoit des aides à la création d'entreprise, va dans le bon sens.

B. DEUX SPÉCIFICITÉS CONTRADICTOIRES DE L'OUTRE-MER

1. Des avantages fiscaux et sociaux qui pourraient améliorer la compétitivité de l'outre-mer

Le budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer s'élève à 1.079 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2002.

Dans le même temps, l'Etat consacrera un montant très supérieur au financement des différents avantages fiscaux et sociaux dont bénéficient les contribuables implantés outre-mer, qui se répartissent en **1.988 millions d'euros d'avantages fiscaux (13 milliards de francs)** et **533 millions d'euros d'exonérations de charges sociales** (dont environ 300 millions d'euros liés aux mesures instaurées par la loi d'orientation sur l'outre-mer).

2. Une régime de rémunérations des emplois publics pénalisant

L'outre-mer ne retire pas de ses avantages fiscaux tous le bénéfice que l'on pourrait espérer. La compétitivité des entreprises reste modérée, notamment du fait de la concurrence de pays voisins où les salaires sont très inférieurs, et les prix (notamment les loyers) sont élevés. La croissance démographique absorbe les marges de manœuvre dégagées là où le dynamisme économique est réel.

Si le régime de rémunération des fonctionnaires n'explique pas l'ensemble des difficultés économiques rencontrées par les départements d'outre-mer, il ne facilite pas leur résolution comme l'a mis en évidence par le rapport « Fragonard », remis au Premier ministre en 1999.

Le rapport Fragonard pointait les inconvénients du système actuel :

- « l'importance des sur-rémunérations dans la sphère publique pèse sur les prix et exerce une influence à la hausse dans le secteur privé ».
- « il est très vraisemblable qu'elles dissuadent les employeurs publics de recruter à hauteur des besoins » ;
- « une partie de ce pouvoir d'achat est recyclé en métropole sous forme d'importations ou d'épargne » ;
- « l'éclatement de la société des DOM entre un secteur à garantie d'emploi et forte rémunération et un secteur exposé à salaires inférieurs, et enfin, à la marge de la société, une population en sous emploi ou en chômage massif est profondément malsain » ;
- « les budgets [des collectivités locales] sont exposés à la pression de demandes de titularisation d'un nombre élevé d'agents qui demandent que celle-ci se fasse à la valeur majorée actuelle des titulaires ».

| Article du code général des impôts | Objet de la mesure | Résultat estimé pour 2000 | Evaluation pour 2001 | Evaluation pour 2002 |
|--|--|---------------------------|----------------------|----------------------|
| | Défiscalisation des investissements | | | |
| 163 <i>tervicies</i> , 199 <i>undecies</i> A | Déduction des investissements productifs réalisés outre-mer | 213 | 213 | 244 |
| 199 <i>undecies</i> , 199 <i>undecies</i> A | Réduction d'impôt au titre des investissements outre-mer réalisés par les personnes physiques | 102 | 110 | 114 |
| 199 <i>undecies</i> B | Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés outre-mer | - | - | 152 |
| 238 <i>bis</i> HA | Imputation sur le revenu global, sur agrément antérieur au 15 septembre 1997, des déficits industriels et commerciaux non professionnels correspondant à des investissements réalisés dans certains secteurs outre-mer | 119 | 119 | 76 |
| 238 <i>bis</i> HA, 238 <i>bis</i> HC | Déduction revenus et bénéfices investis outre-mer | 70 | - | - |
| 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> | Déduction des investissements productifs réalisés outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements | 67 | 76 | 137 |
| | Total défiscalisation | 571 | 518 | 723 |
| | Autres mesures | | | |
| 197-3 | Réduction de 30 % pour les contribuables des DOM de la cotisation d'impôt sur le revenu résultant du barème (40 % en Guyane) | 183 | 183 | 183 |
| 150 D - 7 | Exonération des plus values réalisées lors de la cession de terrains à bâtir destinés à la création d'équipements neufs dans les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme dans les DOM | nc | nc | nc |
| 200 A | Réduction d'imposition forfaitaire au taux de 16 % des plus values réalisées outre-mer par certains associés | 2 | 2 | 2 |
| 208 <i>quater</i> | Exonération, sur agrément, des bénéfices en cas de création d'activité nouvelle | 8 | - | - |
| 1655 <i>bis</i> | Exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière | nc | nc | nc |
| 217 <i>bis</i> | Taxation, sur une base réduite, des résultats provenant d'exploitations situées dans les DOM (jusqu'au 31/12/01) | 40 | 44 | 44 |
| 231 <i>bis</i> N | Exonération des rémunérations versées dans le cadre des CES, CEC, emploi-jeune et dans le cadre de contrats d'insertion conclu avec les titulaires du RMI | nc | nc | nc |
| 231-2 et 5 | Diminution du taux de la taxe sur les salaires dans les DOM | 87 | 88 | 91 |
| 1043 A | Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane | nc | nc | nc |
| 295 | Exonération de TVA de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers | 120 | 125 | 125 |
| 296 | Taux réduit de TVA en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion | 625 | 640 | 671 |
| DM | Régime particulier de TVA des DOM/déductibilité de la taxe afférente à certains produits exonérés | 88 | 87 | 88 |
| 267 | Exclusion des DOM du champ de la TIPP | 70 | 61 | 61 |
| DM | Exonération des véhicules militaires et des véhicules immatriculés dans les DOM et en Corse | nc | nc | nc |
| | Total autres mesures | 1 222 | 1 230 | 1 265 |
| | Total général | 1 793 | 1 748 | 1 988 |

Votre rapporteur spécial a demandé au secrétariat d'Etat à l'outre-mer de lui communiquer le coût pour l'Etat des spécificités de l'outre-mer en matière de rémunération des fonctionnaires. Il lui a été répondu qu'il n'était « pas possible de répondre à cette question pour les autres départements ministériels concernés par les affectations outre-mer, faute de disposer de leur consommation des crédits aux paragraphes d'imputation budgétaire ».

Votre rapporteur observe que cette information devrait légitimement figurer dans les « jaunes » budgétaires relatifs à l'outre-mer et constate que, l'année dernière, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait été en mesure de fournir des indications s'agissant des personnels civils :

Coût des surrémunérations outre-mer pour la fonction publique d'Etat en 1999

(en millions de francs)

| | Majoration de traitement | Indemnité d'éloignement | Total |
|---------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--------------|
| Intérieur | 190 | 46 | 236 |
| Justice | 64 | 22 | 86 |
| Equipement | 147 | 25 | 172 |
| Jeunesse et sports | 20 | 5 | 25 |
| Aviation civile | 59 | 20 | 79 |
| défense (hors militaires) | 34 | 2 | 36 |
| Emploi et solidarité | 70 | 63 | 133 |
| Culture | 6 | 3 | 9 |
| Education nationale | 3 421 | 659 | 4 080 |
| Economie et finances | 358 | 67 | 425 |
| Agriculture | 53 | 13 | 66 |
| Total | 4 422 | 925 | 5 347 |

*Les montants des dépenses du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'économie et des finances proviennent de l'agence centrale comptable centrale du trésor. Les autres montants ont été fournis par les ministères. Les données relatives aux militaires sont manquantes.
Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.*

L'article 26 de la loi n° 2000-1027 du 13 décembre 2001 d'orientation pour l'outre-mer prévoit que, « dans un délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi », un décret devra supprimer le titre Ier du décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953, qui fixe le régime des primes d'éloignement des fonctionnaires exerçant leur activité outre-mer.

Près d'un an après l'entrée en vigueur de la loi, le décret n'est pas encore paru.

| | | Coefficient multiplicateur de traitement | Indemnité d'éloignement |
|---------------------------------------|---|--|--------------------------------|
| | Guadeloupe | + 40 % du traitement brut | 12 mois pour 4 ans |
| Département d'Outre mer | Martinique | + 40 % de traitement brut | 12 mois pour 4 ans |
| | Guyane | + 40 % du traitement brut | 16 mois pour 4 ans |
| | Réunion | + 35 % du traitement brut + 1,138 appliqué sur le traitement net (3) (4) | 12 mois pour 4 ans |
| Territoires d'Outre mer | Polynésie française * (1) | + 84 % à 108 % sur le traitement net | 10 mois pour 2 ans |
| | Nouvelle-Calédonie * (1) | + 73 % à 94 % sur le Traitement net x (3) | 10 mois pour 2 ans |
| | Wallis et Futuna | + 105 % sur le traitement net | 18 mois pour 2 ans |
| | TAAF * (2) Siège - St Pierre de la Réunion | + 35 % du traitement brut + 1,138 appliqué sur le traitement net * (3) (4) | 12 mois pour 4 ans |
| | Terres australes et antarctiques * (1) | + 75 % à 85 % | 7 mois à 7 mois ½ pour un an |
| Collectivités à statut spécial | Saint Pierre et Miquelon Mayotte | + 40 % sur le traitement brut + 1,3067 sur le traitement net * (3) | 12 mois pour 4 ans |

* (1) Selon subdivision ou terre australe ou antarctique d'affectation, les Iles de la Nouvelle-Amsterdam et de Saint Paul d'une part et l'archipel des Kerguelen, l'archipel des Crozet et la Terre Adélie d'autre part.

* (2) Les décrets des 26 et 27 novembre 1966 ne sont pas applicables dans les TAAF. Depuis la délocalisation du siège à Saint Pierre de la Réunion, les agents permanents du siège perçoivent la rémunération et l'indemnité d'éloignement en vigueur à la Réunion. Les agents affectés dans les terres australes et antarctiques mêmes effectuent un service de dix mois ou de 1 an quand ils font « l'hivernage ».

* (3) Le traitement net est le traitement brut afférent à l'indice nouveau majoré (INM) correspondant au grade et échelon de l'agent augmenté éventuellement de la Nouvelle bonification indiciaire (NBI), du supplément familial de traitement SFT et de l'indemnité de résidence et diminué de la pension civile. Les majorations de traitement, les index de « correction » et les coefficients multiplicateurs ne s'appliquent pas aux primes et indemnités diverses.

* (4) L'index de « correction » appliqué à la Réunion a été instauré pour compenser la disparité entre le franc métropolitain et le franc de la communauté financière africaine (CFA) par le décret n°71-485 du 22 juin 1971, le taux appliqué actuellement a été modifié pour la dernière fois par arrêté du 28 août 1979.

Source : *secrétariat d'Etat à l'outre-mer*

C. LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER LE FONDS D'INVESTISSEMENT DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER (FIDOM)

Votre rapporteur, s'inscrivant dans une démarche initiée par notre collègue Henri Torre, a procédé au cours de l'année 2001 à un contrôle du fonctionnement du FIDOM.

Les résultats de ce contrôle feront l'objet d'une communication spécifique. Les principales conclusions sont d'une part que les dépenses d'investissement outre-mer ne font l'objet d'aucune évaluation de leur efficacité et que, d'autre part, le fonctionnement du FIDOM déroge aux textes qui le régissent. Il en résulte la nécessité soit de réformer le fonctionnement du FIDOM, soit de modifier les textes.

IV. UN « ACTIVISME » LEGISLATIF QUI PEINE PARFOIS A RECEVOIR UNE TRADUCTION CONCRÈTE

A. LE NOUVEAU DISPOSITIF D'AIDE FISCALE À L'INVESTISSEMENT EN ATTENTE DE DÉCRETS D'APPLICATION

L'article 19 de la loi de finances pour 2001 a mis fin au dispositif dit de la « loi Pons » et l'a remplacé par un crédit d'impôt sur le revenu et une réduction du bénéfice imposable au titre de l'impôt sur les sociétés.

Le dispositif de crédit d'impôt sur le revenu créé à cette occasion semble avoir particulièrement séduit le gouvernement puisque le crédit d'impôt proposé dans le cadre du projet de loi sur la Corse en est un décalque.

Malheureusement, près d'un an après le vote de la loi, le nouveau dispositif d'aide fiscale à l'investissement n'est toujours pas entré en vigueur, faute d'accord des autorités communautaires.

En 2001, le coût de la « défiscalisation » a légèrement diminué, de 571 millions d'euros à 518 millions d'euros, car aucun projet nouveau n'a pu être pris en compte.

Le projet de loi de finances pour 2002 anticipe un succès prochain des négociations avec la Commission européenne puisqu'il prévoit une forte augmentation du coût de la « défiscalisation » des investissements outre-mer. Celui-ci passerait de 518 millions d'euros à 723 millions d'euros.

On notera que le nouveau dispositif est considéré par le gouvernement comme susceptible d'avoir un coût supérieur de 25 % à celui de l'ancien.

B. LES RATÉS DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE EN NOUVELLE CALÉDONIE

La mise en œuvre des dispositions du nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie semble se dérouler de façon paisible sur le plan politique mais se heurter à des difficultés techniques.

Fin 2001, les crédits ouverts depuis 2000 au titre de la dotation de compensation des transferts de charges n'ont toujours pas été dépensés.

De plus, il apparaît que les clefs de répartition des crédits de la dotation de construction et d'équipement des collèges sont inadaptés à la réalité de l'évolution de la population scolarisée dans les trois provinces calédoniennes. Cette dotation est répartie, selon des modalités fixées par le décret n° 2000-578 du 22 juin 2000, en fonction de la population scolarisable, de la superficie des établissements scolaires et des effectifs scolarisés.

Toutefois, la pondération accordée à ce dernier critères est faible, ce qui se traduit par un manque à gagner pour la province sud, dans laquelle sont scolarisés des enfants résidant dans d'autres provinces. La province sud doit donc consentir un effort financier sans rapport avec les crédits qu'elle reçoit de l'Etat. Il serait souhaitable de désamorcer le plus tôt possible cette source potentielle de conflit entre les provinces, afin que la mise en œuvre du nouveau statut soit réalisé dans le meilleur climat possible.

C. LE RECOURS ABUSIF À LA PROCÉDURE DES ORDONNANCES

Peu après son arrivée au pouvoir, le gouvernement a demandé au Parlement de l'habiliter à modifier par ordonnance le droit applicable outre-mer dans un grand nombre de domaines.

Une première loi d'habilitation est intervenue et a été suivie par le dépôt de projets de loi de ratification, qui ont été examinés et adoptés par les deux assemblées dans des conditions qui auguraient bien de l'avenir.

Malheureusement, les habilitations intervenues par la suite n'ont plus jamais été suivies de l'examen par le Parlement des projets de loi de ratification. Dix-huit ordonnances sont en instance de ratification. Treize nouvelles devraient intervenir en 2002.

La banalisation du recours aux ordonnances ne s'accompagnant pas d'une ratification ultérieure par le Parlement est un phénomène inquiétant. L'outre-mer n'a pas vocation à devenir le domaine réservé du pouvoir exécutif, qui déciderait seul, en dehors de tout contrôle parlementaire, du droit auquel sont soumis nos compatriotes ultramarins.

Les ordonnances intervenues depuis 1999

Le gouvernement a communiqué à votre rapporteur les éléments suivants :

« Ordonnances publiées »

En application de la loi n°99-899 du 25 octobre 1999 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer, dix-huit ordonnances ont été publiées :

- ordonnance n° 2000-27 du 13 janvier 2000 relative à la contribution de l'Etat aux ressources des communes de la Polynésie française ;

- ordonnance n° 2000-28 du 13 janvier 2000 relative à la santé publique à Mayotte et portant modification des ordonnances n° 92-1070 du 1er octobre 1992 et n° 96-1122 du 20 décembre 1996 modifiée,

- ordonnance n° 2000-29 du 13 janvier 2000 portant création d'une agence de santé et extension ou adaptation de certaines dispositions du code de la santé publique aux îles Wallis et Futuna,

- ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000 relative au statut des agences d'insertion dans les départements d'outre-mer et modifiant la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au minimum d'insertion,

- ordonnance n° 2000-189 du 2 mars 2000 portant extension et adaptation du titre Ier du livre IV du code de la santé publique relatif aux professions de médecin, de chirurgien-dentiste et de sage-femme aux départements d'outre-mer, aux collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte et aux territoires d'outre-mer des îles Wallis et Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises,

- ordonnance n°2000-190 du 2 mars 2000 relative aux chambres de discipline des ordres des médecins, des chirurgiens-dentistes, des sages-femmes et des pharmaciens de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française,

- ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 relative aux règles de détermination des nom et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte,

- ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000 relative à l'état civil à Mayotte,

- ordonnance n° 2000-285 du 30 mars 2000 portant actualisation et adaptation du droit du travail de l'outre-mer,

- ordonnance n° 2000-347 du 19 avril 2000 modifiant l'ordonnance n° 59-74 du 7 janvier 1959 portant réforme du régime de l'émission dans les départements de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion ;

- ordonnance n° 2000-350 du 19 avril 2000 portant actualisation et adaptation du droit électoral applicable outre-mer,

- ordonnance n° 2000-351 du 19 avril 2000 portant prolongation de la scolarité obligatoire dans le territoire des îles Wallis et Futuna,

- ordonnance n° 2000-352 du 19 avril 2000 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles dans les îles Wallis et Futuna ;

- ordonnance n° 2000-370 du 26 avril 2000 relative au droit d'asile en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte et dans les Terres australes et antarctiques françaises,

- ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Wallis et Futuna,

- ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française,

- ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte,

- ordonnance n° 2000-374 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les Terres australes et antarctiques françaises.

Faisant suite à ces ordonnances prises en application de loi n°99-899 du 25 octobre 1999, trois projets de loi de ratification des ordonnances ont été déposés sur le bureau du Sénat les 13 et 19 juillet 2000. Le Gouvernement ayant formulé le vœu qu'ils soient examinés par les commissions compétentes du Sénat dès le mois de mars, ils devraient être débattus en première lecture début 2002.

Ordonnances à publier

En application de l'art. 2 de la loi n°2001-503 du 12 juin 2001 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable en outre-mer, un certain nombre d'ordonnances devront être prises par le Gouvernement avant le 30 mars 2002 destinées notamment à répondre à l'urgence sociale et respecter les engagements pris depuis 1997 afin de donner aux mahorais les moyens d'un développement économique et social durable. Dès l'automne, des ordonnances seront prises dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale :

· Des mesures pour l'emploi. Un dispositif d'ensemble cohérent pour stimuler la création et le développement d'activités économiques et de services sera mis en place :

- le dispositif emploi-jeunes sera adapté à Mayotte et dès cette année, 300 emplois-jeunes seront créés ;

- la mise en place d'un régime conventionnel d'indemnisation du chômage en cas de licenciement économique sera encouragée et le code du travail dans son ensemble sera complété pour mieux assurer notamment l'hygiène et la sécurité du travail ;

- le statut des travailleurs indépendants, commerçants et artisans et celui des exploitants agricoles et des pêcheurs, sera consolidé.

· Une protection sociale renforcée. La priorité portera sur l'enfance, la famille et les plus démunis

- les allocations familiales, réservées actuellement aux salariés, seront généralisées à toute les familles en situation régulière.

- la revalorisation du niveau de ces allocations sera réalisée par étape, et ce dès le 1er octobre prochain. (50% en un an pour les familles de un ou deux enfants et de 33% pour les familles de trois enfants).

- le montant minimal des allocations versées aux plus démunis sera également augmenté, pour les personnes âgées ou handicapées.

- enfin, pour accompagner l'effort de construction scolaire à Mayotte, les familles bénéficieront d'un doublement de l'allocation de rentrée scolaire : 300 francs dans le primaire et 700 francs dans le secondaire (dont une partie sous forme d'achat de fournitures scolaires). Une aide à la restauration scolaire sera également créée et versée aux gestionnaires des établissements.

Par ailleurs, cette même loi n°2001-503 du 12 juin 2001 porte habilitation au Gouvernement à prendre des ordonnances [avant le 30 mars 2002] dans les autres domaines suivants :

· Transports intérieurs dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique ;

· Extension aux territoires de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations ;

· Extension aux territoires de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte des dispositions législatives du code de l'aviation civile relatives à la sûreté et à la sécurité sur les aérodromes ;

· Conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie et leurs conséquences sur l'ensemble du territoire de la République. ;

· Armement des navires dans le territoire des Terres Australes et antarctiques françaises ;

Enfin, l'art. 67 de la loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte qui dote l'île d'un nouveau statut de collectivité départementale, prévoit que ordonnances doivent être prises par le Gouvernement avant le 31 décembre 2002 dans les domaines suivants :

· Dispositions relatives aux personnes, à la propriété, aux contrats, aux obligations, aux privilèges, à la prescription et à la possession ;

· Réforme de l'organisation judiciaire et statut des cadis ;

· Modernisation du régime communal, coopération intercommunale et conditions d'exercice des mandats locaux ;

· Modernisation et développement du service public de l'électricité ;

· Protection, aménagement et mise en valeur de la zone « des cinquante pas géométriques »

· Développement de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. »

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Pour tenir compte de la réforme des fonds spéciaux, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à majorer :

- le chapitre 31-02 « *Administration centrale. Indemnités et allocations diverses* » (article 10), à hauteur de 245.687 euros ;

- le chapitre 34-96 « *Fonctionnement des services* » (article 13), à hauteur de 27.441 euros.

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement majorant, à titre non reconductible, les crédits de l'article 10 du chapitre 67-51 « *Travaux divers d'intérêt local* » de 199.000 euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2001 sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a examiné le rapport sur les crédits de l'outre-mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002.

M. Roland du Luart a tout d'abord indiqué que le projet de budget de l'outre-mer portait sur environ un milliard d'euros, en progression de 3,1 % par rapport à 2001. Il a mis en perspective la portée du vote émis par le Parlement en soulignant que les crédits inscrits dans la loi de finances ne reflétaient généralement pas les crédits que le gouvernement envisageait de dépenser car il est de tradition que d'autres crédits soient généralement prévus dans le collectif budgétaire de fin d'année, que le budget voté ne reflétait généralement pas les crédits disponibles au titre de l'exercice en raison d'importants reports de crédits, et que ces reports n'étaient principalement pas dus à des problèmes de consommation mais à la régulation budgétaire.

M. Roland du Luart a constaté que l'augmentation du budget de l'outre-mer était due à celle des crédits consacrés aux emplois aidés et que le budget accordé au fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer en 2002 augmentait plus que le total des crédits de l'outre-mer. Il a fait état du coût élevé des nouveaux dispositifs créés par la loi d'orientation pour l'outre-mer et la loi relative à Mayotte. Il a noté l'absence presque totale de redéploiements de crédits pour financer ces mesures.

Le rapporteur spécial a indiqué que l'alignement du niveau du revenu minimum d'insertion versé outre-mer sur celui de la métropole serait effectif en 2002 et que par conséquent la créance de proratisation disparaissait. Il a précisé que les actions financées auparavant par cette créance voyaient leurs moyens renforcés en 2002 et que le coût pour l'Etat de l'alignement s'élevait à 122 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter les dépenses supplémentaires des conseils généraux.

M. Roland du Luart a regretté que les avantages procurés en termes de compétitivité par un statut fiscal avantageux soient contrebalancés par les conséquences négatives pour l'économie du régime de rémunération des fonctionnaires.

Il a observé que le nouveau dispositif d'aide fiscale à l'investissement issu de la loi de finances pour 2001 n'était toujours pas entré en vigueur faute de décrets d'application. Il a expliqué ce retard par l'absence d'accord de la Commission européenne.

Le rapporteur spécial a déploré les « ratés » de la mise en œuvre du nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie en soulignant qu'aucun des transferts de compétence prévus n'avait eu lieu. Il a préconisé une réforme du fonds pour l'investissement dans les départements d'outre-mer et a condamné le recours abusif à la procédure des ordonnances auquel se livre le Gouvernement depuis quelques années.

M. Daniel Raoul, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, a indiqué que la commission des affaires économiques avait émis un avis défavorable sur le projet de budget de l'outre-mer mais que, à titre personnel, il y était favorable car les mesures prévues par la loi d'orientation bénéficient de financements à la hauteur des besoins.

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales, a fait part de l'avis défavorable exprimé par cette commission, en raison de la priorité contestable réservée aux aides à l'emploi public et des risques pour le niveau des aides au logement engendrés par la disparition de la créance de proratisation.

M. Yann Gaillard s'est déclaré sceptique sur les chances de l'outre-mer d'entrer dans un cercle vertueux de développement sans une profonde modification de ses structures économiques. Il a regretté que le problème des surrémunérations ne soit toujours pas réglé.

M. Claude Lise a rappelé que les problèmes économiques de l'outre-mer n'étaient pas seulement liés aux surrémunérations. Il a indiqué qu'il préconisait leur réduction et l'affectation du différentiel à un fonds de développement. Il a considéré que les primes d'éloignement n'étaient plus justifiées car l'outre-mer produisait des cadres susceptibles d'exercer les fonctions auparavant souvent dévolues à des métropolitains.

Il a insisté sur la nécessité de faire évoluer les institutions et s'est réjoui que le président de la République adhère aujourd'hui à cette thèse. Il s'est félicité de la mise en place des Congrès, qui permettent le dialogue et évitent des dérives comparables à celles constatées en Corse.

M. Claude Lise a également insisté sur la nécessité d'une approche globale du développement de l'outre-mer. Il a souhaité que la France, en s'appuyant sur ses élus locaux, joue un rôle plus important dans la Caraïbe. Il a insisté sur les difficultés rencontrées en matière de desserte aérienne de l'outre-mer. Il a constaté, avant même que les mesures prévues par la loi d'orientation atteignent leur rythme de croisière, que le chômage a diminué de 10 % depuis 1999.

En réponse, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a confirmé que les mesures issues de la loi d'orientation étaient financées correctement par le

gouvernement et que certaines d'entre elles, notamment les projets initiative jeunes, constituaient un progrès.

Il a insisté sur la nécessité de mettre l'accent sur la politique en faveur de l'outre-mer, sur le développement économique en favorisant les mesures ciblées et adaptées aux réalités locales.

Sur la proposition du rapporteur spécial, la commission a alors décidé de proposer au Sénat de rejeter le projet de budget de l'outre-mer pour 2002.