

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

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 2005, 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° 28

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Henri TORRE

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345
Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	6
PREMIÈRE PARTIE : LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 2005	
I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS	9
A. LES GRANDES MASSES	9
1. <i>L'évolution des dépenses ordinaires et des dépenses en capital</i>	9
2. <i>La couverture des AP par les CP</i>	10
B. LE BUDGET VOTÉ NE REFLÈTE PAS LES CRÉDITS DISPONIBLES	12
1. <i>Un écart entre les crédits en LFI et les crédits disponibles</i>	12
2. <i>...qui s'explique par l'importance des reports</i>	12
C. LA PARTICIPATION AUX CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS	14
1. <i>Le respect des engagements de l'Etat</i>	14
2. <i>Les moyens mis en oeuvre</i>	14
II. LES MOYENS HUMAINS DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER	15
A. LES EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET LES EFFECTIFS	15
1. <i>La forte proportion de militaires</i>	15
2. <i>Une forte baisse des effectifs</i>	15
B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL	16
1. <i>Le transfert d'une partie des personnels</i>	16
2. <i>L'évolution des dépenses de personnel</i>	16
III. LA RÉPARTITION DES DÉPENSES ENTRE LES DIFFÉRENTES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER	17
A. LA RÉPARTITION BRUTE DES DÉPENSES	17
1. <i>Les dépenses en volume</i>	17
2. <i>La répartition géographique</i>	17
B. LA RÉPARTITION DES DÉPENSES EN EUROS PAR HABITANT	18
1. <i>Des variations importantes entre collectivités</i>	18
2. <i>Des comparaisons difficiles</i>	19

**DEUXIÈME PARTIE :
PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES**

I. LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE.....	20
A. LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (SMA).....	20
1. <i>Les missions du SMA</i>	20
2. <i>Évolution des crédits du SMA</i>	21
B. LE FONDS POUR L'EMPLOI DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER (FEDOM).....	24
1. <i>Évolution globale du FEDOM</i>	24
2. <i>Objet des crédits du FEDOM</i>	24
3. <i>Le FEDOM en 2005</i>	26
C. L'ACTION SOCIALE, CULTURELLE ET LA COOPÉRATION RÉGIONALE.....	27
1. <i>Un chapitre « fourre-tout »</i>	27
2. <i>Le « passeport mobilité »</i>	27
II. LES DOTATIONS ET SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	28
A. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT	28
1. <i>Répartition des subventions</i>	28
2. <i>Le financement des opérations de « premier numérotage »</i>	29
B. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE	30
1. <i>Évolution des crédits</i>	30
2. <i>Répartition entre les dotations</i>	31
C. LES DOTATIONS VERSÉES À MAYOTTE.....	32
1. <i>La dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte</i>	32
2. <i>Le fonds mahorais de développement</i>	33
III. L'AIDE AU LOGEMENT	34
A. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT OUTRE-MER.....	34
1. <i>Un objectif central du ministère</i>	34
2. <i>Les moyens mis à disposition</i>	35
B. UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE DEPUIS 1998 ?.....	35
1. <i>Les évolutions des dernières années</i>	35
2. <i>Une dégradation ?</i>	36
C. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE.....	37
1. <i>L'engagement des crédits</i>	37
2. <i>Des différences de consommation entre les mesures</i>	37
D. LES CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2005	39
1. <i>La suppression de la créance de proratisation a amélioré la lisibilité du budget</i>	39
2. <i>Des crédits en baisse apparente</i>	39

IV. LES INVESTISSEMENTS DE L'ETAT	40
A. LE FIDOM	40
1. <i>Un fonds qui ne correspondait plus à sa vocation d'origine</i>	40
2. <i>Les domaines d'intervention du FIDOM en 2003</i>	41
3. <i>Le FIDOM en 2005</i>	42
B. LE FIDES	44
1. <i>Les crédits accordés au FIDES</i>	44
2. <i>La consommation des crédits du FIDES</i>	45

**TROISIÈME PARTIE :
LES DOSSIERS À SUIVRE EN 2005**

I. LA CONTINUITÉ TERRITORIALE	46
A. LES MESURES EN FAVEUR DES TRANSPORTEURS AÉRIENS	47
1. <i>Les aides fiscales</i>	47
2. <i>Les mesures de la loi de programme pour l'outre-mer</i>	47
B. LES MESURES EN FAVEUR DES PASSAGERS	48
1. <i>Le passeport mobilité</i>	48
2. <i>La révision des obligations de service public</i>	48
3. <i>L'information des passagers</i>	49
4. <i>Le principe de la continuité territoriale</i>	49
II. LES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATION EN OUTRE-MER	53
A. LE POUVOIR D'ACHAT DES FONCTIONNAIRES DANS LES DOM	54
1. <i>Comparaisons des revenus entre les DOM et la métropole : des différences très sensibles entre le secteur public et le secteur privé</i>	54
2. <i>Les écarts de prix</i>	55
B. LES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATIONS DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER	56
C. LA QUESTION DE L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE	57
1. <i>Le principe de l'indemnité temporaire</i>	57
2. <i>Le coût budgétaire de la mesure</i>	58
3. <i>Les débats dans le cadre de la discussion de la loi de finances pour 2004</i>	59
III. LA FISCALITÉ OUTRE-MER	62
A. LES DÉPENSES FISCALES	62
B. QUEL COÛT ?	62
IV. LA MISE EN PLACE DE L'OCTROI DE MER	64
A. UN IMPÔT PROTECTEUR	64
1. <i>L'origine de l'octroi de mer</i>	64
2. <i>Le régime antérieur à la loi du 2 juillet 2004</i>	64
3. <i>Une ressource indispensable pour les départements d'outre-mer</i>	65

B. LA LOI DU 2 JUILLET 2004.....	65
1. <i>Les grands principes de la loi</i>	65
2. <i>La principale exonération actuelle est préservée</i>	66
3. <i>Un régime valable pour dix ans, et qui nécessitera un effort important de justification</i>	66

**QUATRIÈME PARTIE :
LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE
AUX LOIS DE FINANCES**

I. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « OUTRE-MER »	68
A. DES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE	68
B. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION « OUTRE-MER ».....	68
C. UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE EN 2006.....	69
II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER »	70
A. OBJET DU PROGRAMME	70
B. LES ACTIONS ASSOCIÉES	70
C. LES INDICATEURS DU PROGRAMME	71
III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	72
A. OBJET DU PROGRAMME	72
B. LES ACTIONS ASSOCIÉES	73
C. LES INDICATEURS DU PROGRAMME	73
IV. LE PROGRAMME « INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE- MER »	75
A. OBJET DU PROGRAMME	75
B. LES ACTIONS ASSOCIÉES	75
C. LES INDICATEURS DU PROGRAMME	75
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	78
EXAMEN EN COMMISSION	80
AUDITION DE MME BRIGITTE GIRARDIN, MINISTRE DE L'OUTRE-MER	84

INTRODUCTION

Le projet de budget du ministère de l'outre-mer pour 2005 montre une hausse de 52 % des crédits et s'élève à 1,71 milliard d'euros. Ces crédits ne représentent en fait qu'une fraction de l'effort de la Nation en faveur des collectivités d'outre-mer, les crédits étant répartis entre plusieurs ministères.

Il convient de souligner que **cette hausse ne correspond pas à des mesures nouvelles du même montant, mais est due à des transferts de crédits importants**, notamment 678 millions d'euros correspondant à la compensation des exonérations de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer, jusque là inscrits sur le budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, et 31 millions d'euros en faveur de la continuité territoriale en outre-mer, qui étaient inscrits sur le compte d'affectation spéciale « Fonds d'intervention en faveur des aéroports et du transport aérien » (FIATA).

L'année 2005 sera, d'une part, celle de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), d'autre part, celle de la montée en puissance des dispositifs fiscaux de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Les priorités de cette loi, qui sont également celles du ministère à travers ce projet de budget, sont d'encourager la création d'emplois dans le secteur marchand et de relancer l'investissement privé.

Votre rapporteur spécial **déplore cependant, en face du volontarisme affiché par le ministère de l'outre-mer, la mauvaise prise en compte du travail parlementaire, qui s'est traduite par des réponses au questionnaire budgétaire arrivées tardivement, et parfois incomplètes** où ne répondant pas à la question posée. Des améliorations significatives sur ce point s'avèrent nécessaires.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A cette date, 61 % seulement des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

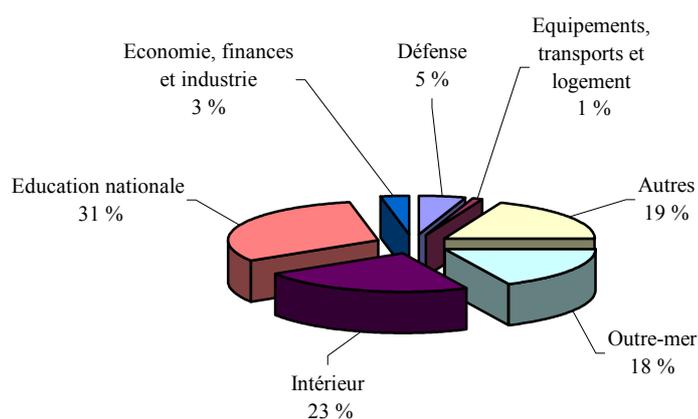
PREMIÈRE PARTIE : LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 2005

Les crédits du ministère de l'outre-mer ne représentent, en termes de dotations, qu'une minorité des crédits consacrés par l'Etat à l'outre-mer. En 2005, les changements de périmètre observés contribuent à réduire cet écart, qui demeure cependant significatif.

Le graphique suivant indique la répartition des crédits des différents ministères dans les quatre DOM.

Répartition des crédits dans les DOM en 2005

(en %)



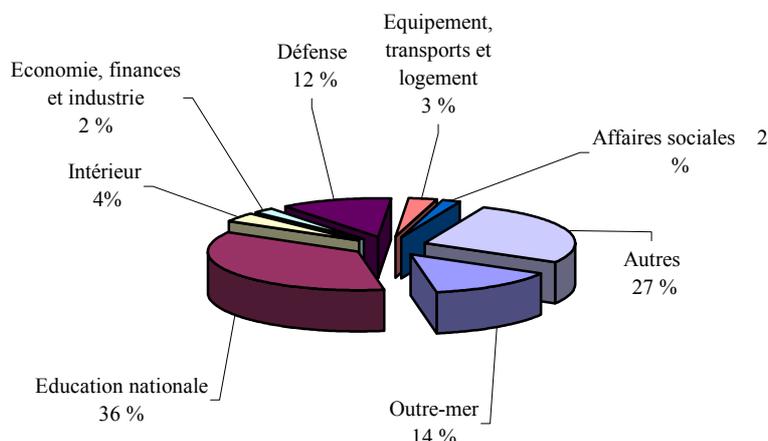
Source : *jaune budgétaire « départements d'outre-mer »*

On constate donc que le ministère proprement dit ne représente « que » 18 % des crédits pour les DOM.

Le graphique suivant indique la répartition des différents crédits ministériels dans les collectivités d'outre-mer.

Répartition des crédits dans les collectivités d'outre-mer en 2005

(en %)



Source : jaune budgétaire « collectivités d'outre-mer »

La structure est sensiblement équivalente à celle constatée dans les DOM, avec une place plus importante de la défense (12 % contre 5 %), principalement due à la situation particulière de la Polynésie et à des indemnités en moyenne plus élevées.

I. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

A. LES GRANDES MASSES

1. L'évolution des dépenses ordinaires et des dépenses en capital

Le projet de budget pour 2005 du ministère de l'outre-mer s'élève à **1.705.710,396 millions d'euros**, soit 688.238.594 millions d'euros de plus qu'en 2004 (+ 52 %). Cette hausse des crédits de paiement s'explique principalement par différentes mesures de transfert de crédit, dont 678 millions d'euros au titre IV pour les compensations des exonérations de charges sociales, et de 30,98 millions d'euros sur le même titre pour la dotation de continuité territoriale.

En conséquence, il est extrêmement difficile de juger de l'évolution des crédits du ministère de l'outre-mer à périmètre strictement constant. **Votre rapporteur spécial estime que le chiffre se situe à environ 2,5 % de baisse par rapport à 2004**, ce dont on ne peut que se féliciter, cette baisse montrant la part prise par le ministère dans l'effort de maîtrise de la dépense et, partant, de réduction des déficits.

• **L'évolution des dépenses de fonctionnement** se partage entre une baisse de 34,4 millions d'euros des dépenses du titre III (frais de personnel et moyens des services), principalement due au transfert des crédits des préfectures vers le ministère de l'intérieur, et une augmentation de 579,5 millions d'euros des dépenses d'intervention du titre IV, soit par rapport à 2004 une hausse de 67 %.

La baisse des dépenses du titre III s'explique principalement par :

- le transfert au profit du ministère de l'intérieur des crédits des personnels des préfectures (indemnités et rémunérations), dans le cadre de la globalisation des moyens des préfectures des DOM ;

- diverses mesures réglementaires de revalorisation des salaires pour les personnels militaires et civils du ministère de l'outre-mer.

L'augmentation de 579,5 millions d'euros des crédits du titre IV s'explique principalement par :

- **la création d'un nouvel article** doté de 30,98 millions d'euros au titre de la continuité territoriale en outre-mer, en application de l'article 51 de la loi de programme pour l'outre-mer du 23 juillet 2003 ;

- un transfert en provenance du ministère de l'emploi, du travail et de la solidarité d'un montant de 678 millions d'euros, qui se traduit par un **nouveau chapitre budgétaire de 719 millions d'euros**. En conséquence, la compensation de la charge transférée n'est pas strictement équivalente aux sommes attribuées ;

- une baisse des crédits du FEDOM de 130 millions d'euros si on y agrège l'expérimentation menée en Martinique.

• **La hausse de 3,089 millions d'euros des dépenses d'investissement (+ 1,18 %)** montre la stabilité des crédits du titre V et du titre VI. Les principaux mouvements sont dus à la création d'une expérimentation « Logement » au titre VI dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001.

2. 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. Cependant, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit une nouvelle diminution du montant des autorisations de programme nouvelles, qui s'établit à 379,4 millions d'euros contre 392,8 millions d'euros en 2004 et 415,7 millions d'euros en 2003.

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

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Crédits de paiement	196,0	212,1	254,3	252,3	251,8	267,8	274,5	258,4	262,6
Autorisations de programme	297,8	289,7	286,3	282,0	343,5	442,7	415,7	392,8	379,4

Depuis quatre ans, la « dette » du ministère de l'outre-mer - l'écart entre les AP ouvertes et le montant des crédits de paiement déjà engagés pour les couvrir - s'accroît. En d'autres termes, plus l'écart se creuse, plus l'Etat se contraint à terme à accroître le montant des crédits de paiement. La baisse du montant des AP dans le projet de loi de finances pour 2005, après celle de 2004, contribuera à réduire la « dette » du ministère de l'outre-mer. Il faut rappeler que ce mouvement avait été entrepris en 2003.

Evolution de la couverture des AP par les CP

(en millions d'euros)

	1 ^{er} janvier 01	1 ^{er} janvier 02	1 ^{er} janvier 03	1 ^{er} janvier 04
AP « en compte »	3.125	3.054	3.064	2.848
CP « en compte »	2.169	1.897	1.772	1.517
« Dette »	956	1.157	1.292	1.331

Le « bleu » consacré au budget de l'outre-mer répartit les CP inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005 entre 108,752 millions d'euros destinés à « couvrir » un peu moins de 28,7 % des AP nouvelles demandées en 2005 (379,38 millions d'euros) et 153,919 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 (1.331 millions d'euros).

On constate donc que les CP ouverts sont toujours insuffisants par rapport aux AP, ce qui se traduit par une hausse de la dette. Votre rapporteur spécial s'interroge sur les modalités de gestion des AP, qui ont été manifestement ouvertes en trop grand nombre dans les années antérieures, et nuisent à la bonne lisibilité du budget en affichant des objectifs à l'évidence peu réalistes.

B. LE BUDGET VOTÉ NE REFLÈTE PAS LES CRÉDITS DISPONIBLES

1. Un écart entre les crédits en LFI et les crédits disponibles...

Chaque année, **le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour l'année à venir ne correspond pas au montant des crédits que le ministère devra gérer au cours de l'année à venir.** L'écart entre ces deux montants est du aux mouvements de crédits intervenant en cours d'année, aux ouvertures de crédits par les lois de finances rectificative et aux reports des crédits non utilisés sur l'exercice suivant. **Pour l'année 2004, la gestion des crédits de l'outre-mer a été marquée par une régulation budgétaire particulièrement importante.**

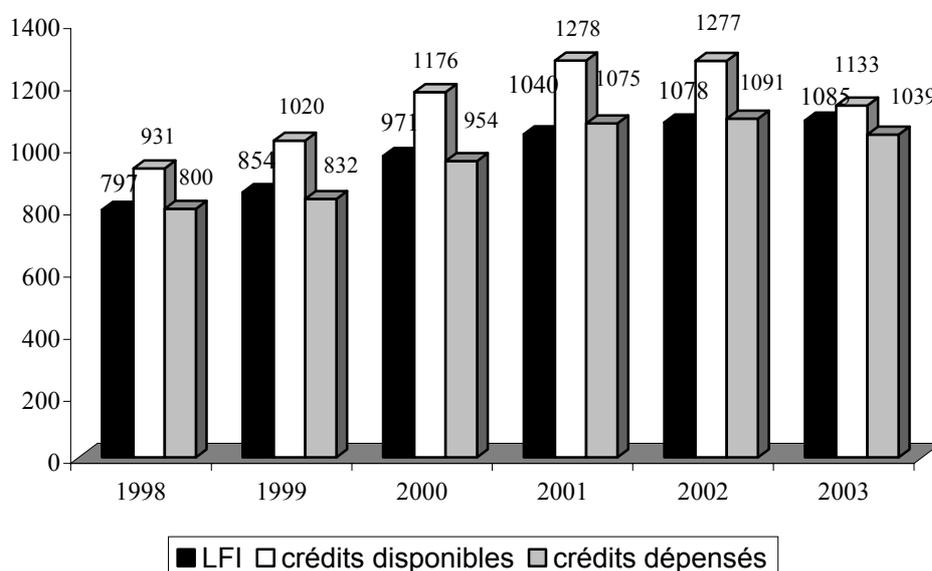
Par exemple, en 2000 et en 2001, le montant de crédits disponibles au titre de l'année était supérieur de 21,1 % au montant des crédits inscrits dans la loi de finances. En 2002, l'écart a très légèrement baissé et s'établit à 21 %. Pour 2003, l'écart est de 18 %.

2. ...qui s'explique par l'importance des reports

Le « matelas » de crédits non utilisés en 2002 et reporté sur 2003 s'élevait à 156 millions d'euros.

Comparaison des crédits ouverts, disponibles et consommés entre 1998 et 2003

(en millions d'euros)



Entre 1998 et 2002, on constate que le montant des dépenses réalisées au cours de l'exercice budgétaire est plus proche de celui des crédits inscrits dans le projet de loi de finances que de celui des crédits disponibles pour l'exercice.

Les régulations budgétaires opérées en 2004 ont beaucoup touché le ministère de l'outre-mer, notamment les dépenses liées au logement. Au total, les gels de crédit ont concerné 188 millions d'euros.

Ecart entre les crédits inscrits ouverts en loi de finances pour 2003 et les crédits disponibles au titre de l'année 2003

(en millions d'euros)

	Dotation en loi de finances	Crédits ouverts	Ecart LFI/disponible en volume	Disponible après régulation	Ecart LFI/disponible après régulation en volume
Titre III	178,9	184,8	+ 5,9	180,2	+ 1,3
Titre IV	630,8	629,1	- 1,5	547,9	- 82,9
DO	809,6	814	+ 4,4	728,2	- 81,4
Titre V	6,2	10,3	+ 4,1	3,7	- 2,5
Titre VI	269,4	344,4	+ 75	265,7	- 3,7
DC	275,6	354,7	+ 79,1	269,5	- 6,1

C. LA PARTICIPATION AUX CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGIONS

1. Le respect des engagements de l'Etat

Outre-mer, le montant de la part de l'Etat dans le financement des contrats de plan 2000-2006 s'élève à 1.150 millions d'euros, dont 301 millions d'euros à la charge du budget de l'outre-mer. Par conséquent, pour chacune de ces sept années, l'Etat devrait engager environ 43 millions d'euros d'autorisations de programme, les retards pris au cours d'une année pouvant être compensés par des majorations les années suivantes.

Le respect des engagements contractualisés est souhaitable, d'une part, parce qu'il en va de la crédibilité de la parole donnée aux cocontractants – les collectivités locales – et, d'autre part, parce que les financements apportés par l'Etat comme les collectivités locales constituent dans la plupart des cas la « contrepartie nationale » des subventions reçues de l'Europe au titre des fonds structurels. En l'absence de « contreparties nationales », les subventions européennes ne peuvent être versées.

2. Les moyens mis en oeuvre

Au sein du budget de l'outre-mer, deux chapitres concourent au financement des contrats de plan : le chapitre 68-01 du fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer et les deux collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon (FIDOM) et le chapitre 58-01 dédié au financement des infrastructures en Guyane.

La part des crédits consacrés au financement des contrats de plan est de 87,6 % en 2003 et de 87,5 % en 2004 pour le chapitre 68-01 et de 100 % pour le chapitre 58-01 en 2003 et 2004.

Dans le projet de loi de finances pour 2005, la dotation prévisionnelle contractualisée sur le chapitre 68-01 s'élève à 30 millions d'euros et la part non contractualisée à 4 millions d'euros. 23 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus au titre de l'article 10 du chapitre 68-01.

Dans la perspective du suivi financier des contrats de plan 2000-2006, prévu par la circulaire interministérielle du 14 décembre 2000, il a été demandé aux préfets d'identifier leurs dépenses à tous les stades de leur exécution.

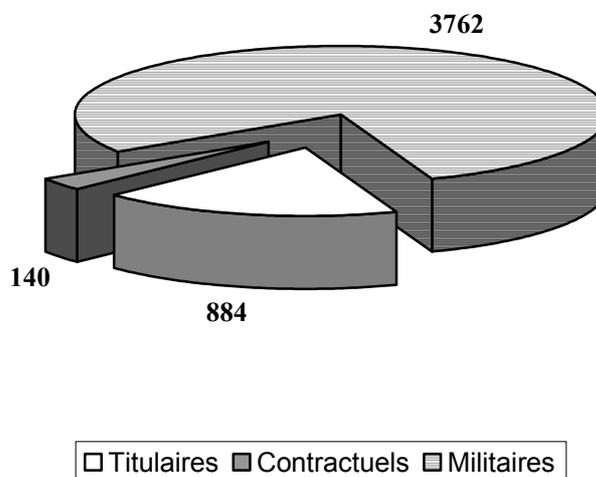
II. LES MOYENS HUMAINS DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

A. LES EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET LES EFFECTIFS

1. La forte proportion de militaires

Dans le projet de loi de finances pour 2005, **les emplois budgétaires rémunérés par le ministère de l'outre-mer sont principalement des militaires**. La proportion de militaires est passé de 58 % en 2002 à 67 % en 2003 et 65 % en 2004. Pour 2005, les militaires représentent 78 % des effectifs, non pas en raison d'une forte hausse, mais du transfert des agents des préfectures au ministère de l'intérieur, qui réduit le nombre d'agents du ministère de l'outre-mer.

Répartition par catégorie des agents rétribués par le ministère de l'outre-mer en 2005



2. Une forte baisse des effectifs

4.807 emplois sont proposés au budget de l'outre-mer pour 2005, contre 5.782 emplois budgétaires en 2004. Cette forte baisse s'explique par le transfert des agents au ministère de l'intérieur, transfert qui fait d'ailleurs augmenter de manière significative la proportion de militaires dans les effectifs totaux.

B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

1. Le transfert d'une partie des personnels

La forte baisse entre 2004 et 2005 des dépenses du ministère consacrées aux rémunérations, prestations sociales et moyens des services s'explique par le transfert au budget du ministère de l'intérieur des crédits correspondant au fonctionnement des trois préfectures de la Réunion, la Guyane et la Guadeloupe, le mouvement ayant été amorcé en 2003 par le transfert des moyens de la préfecture de la Martinique.

2. L'évolution des dépenses de personnel

La réduction depuis 1998 de la part de ces dépenses dans le total du budget de l'outre-mer s'expliquait par l'augmentation plus rapide des dépenses du titre IV, en particulier en raison du coût des emplois-jeunes.

Evolution des dépenses de personnel du ministère de l'outre-mer

(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	PLF 2002	PLF 2003	PLF 2004	PLF 2005
Première partie du titre III. Rémunérations	121,8	123,6	126,9	134,9	132,5	133,8	101,1
Troisième partie du titre III. Charges sociales	8,8	9,0	10,2	11,3	10,4	10,4	8,5
Quatrième partie du titre III. Matériel et fonctionnement des services	28,6	20,5	27,5	30,2	33,1	33,7	33,4
TOTAL	159,2	153,2	164,7	176,4	176	177,9	143
Budget du ministère	854,3	971,7	1.039,0	1.078,1	1.084,1	1.121,3	1.705,7
Part en % des rémunérations et charges dans le budget du ministère	15,3%	13,6%	13,2%	13,6%	13,2%	12,8%	8,38%

En 2005, on constate une forte baisse de la part du budget consacrée par le ministère de l'outre-mer aux personnels. Cette évolution s'explique par deux effets cumulatifs :

- le transfert des personnels des préfectures d'une part ;
- les changements de périmètre, qui permettent au ministère de l'outre-mer de gérer des crédits d'intervention.

Votre rapporteur spécial estime que cette évolution est bienvenue. En effet, elle est cohérente avec les ambitions affichées par la ministre, qui envisage son budget comme centré sur l'intervention en faveur de l'outre-mer. A ce titre, la nouvelle architecture retenue pour l'application de la LOLF offrira dès 2006 une visibilité beaucoup plus grande des actions de l'outre-mer.

III. LA RÉPARTITION DES DÉPENSES ENTRE LES DIFFÉRENTES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

A. LA RÉPARTITION BRUTE DES DÉPENSES

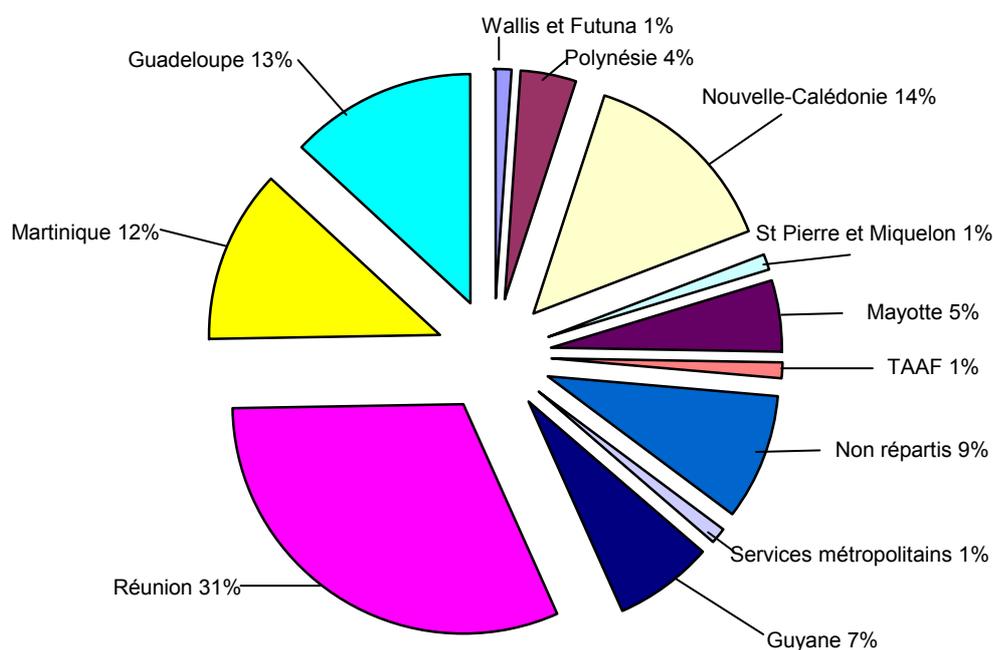
1. Les dépenses en volume

En 2003, le ministère de l'outre-mer a dépensé 1,03 milliard d'euros, répartis sur les différents départements et territoires dont il a la charge.

2. La répartition géographique

En volume, la Réunion est le principal bénéficiaire des crédits du ministère de l'outre-mer, tandis que la Polynésie française est la collectivité locale d'outre-mer sur le territoire de laquelle les dépenses du ministère sont les moins élevées.

Répartition géographique des dépenses du ministère de l'outre-mer en 2003



B. LA RÉPARTITION DES DÉPENSES EN EUROS PAR HABITANT

1. Des variations importantes entre collectivités

En euros par habitant, Saint-Pierre-et-Miquelon est la collectivité locale d'outre-mer qui bénéficie le plus des crédits du ministère de l'outre-mer, tandis que la Polynésie est encore celle sur le territoire de laquelle les dépenses sont les plus faibles.

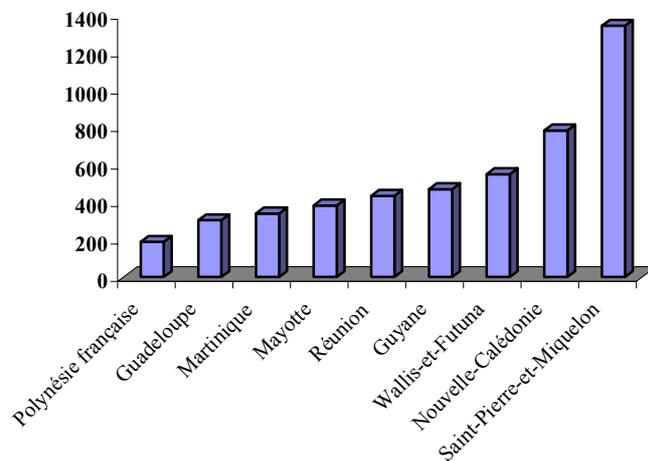
On peut remarquer que les quatre départements d'outre-mer présentent des niveaux relativement proches, alors que la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna reçoivent des sommes plus importantes.

2. Des comparaisons difficiles

La répartition des ces dépenses en euros par habitant ne doit pas faire oublier le fait que les départements sont également bénéficiaires des mesures des autres ministères, au même titre que les départements métropolitains. La pertinence de ces comparaisons doit donc être relativisée.

Répartition des dépenses pour 2003

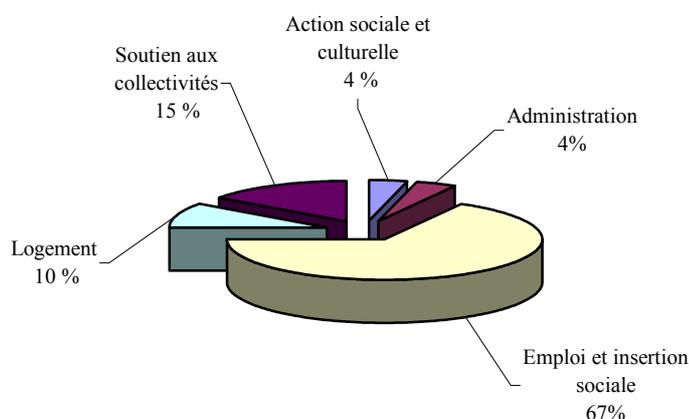
(en euros par habitant)



DEUXIÈME PARTIE : PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES

Le projet de loi de finances pour 2005 propose d'utiliser les crédits inscrits au budget de l'outre-mer pour les dépenses suivantes :

Répartition des crédits du ministère de l'outre-mer dans le PLF 2005 pour les DOM



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

A. LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (SMA)

1. Les missions du SMA

Le Service Militaire Adapté est une forme de volontariat dans les armées prévue par la loi du 28 octobre 1997. Il permet aux jeunes ultramarins de recevoir une formation professionnelle dans un cadre militaire au sein des formations du service militaire adapté. Il s'adresse essentiellement aux jeunes en situation d'échec scolaire, pour lesquels, souvent, la composante éducation et « resocialisation » doit accompagner la formation professionnelle.

Les missions des formations du SMA sont les suivantes :

- faciliter l'insertion des jeunes gens et jeunes filles des collectivités d'outre-mer dans la vie active par une formation professionnelle adaptée dispensée dans un cadre militaire,
- participer au développement des collectivités d'outre-mer,
- participer aux plans de secours et d'aide au service public (catastrophes naturelles) ainsi qu'aux plans de protection et de défense.

Ces missions sont maintenues dans le cadre de la professionnalisation des armées au profit de jeunes souscrivant un contrat de volontaire.

Il existe deux types de volontaires : les volontaires stagiaires du service militaire adapté et les volontaires techniciens :

- **les volontaires stagiaires** du service militaire adapté sont choisis parmi les jeunes en situation d'échec scolaire, souvent en phase de marginalisation, pour lesquels la composante formation civique et « resocialisation » est importante. Elle précède et accompagne la formation professionnelle. La formation des volontaires stagiaires (75 % du total des volontaires) dure de 12 à 24 mois. Le recrutement des volontaires stagiaires est « local » et ne concerne que les jeunes gens et jeunes filles né(e)s sur le territoire ou qui y ont leur résidence habituelle ;

- **les volontaires techniciens** du SMA occupent le plus souvent une fonction de soutien dans laquelle ils reçoivent un complément de formation et/ou une première expérience professionnelle. Ils peuvent servir au sein du SMA pendant une durée allant de un à quatre ans. Leur recrutement est exclusivement « local » ou « zonal ». Le terme de « local » s'applique à des jeunes gens et jeunes filles né(e)s sur le territoire ou qui y ont leur résidence habituelle.

Il est fait appel au recrutement « zonal » (collectivités d'outre-mer géographiquement voisines) en l'absence de ressource locale.

2. Évolution des crédits du SMA

Identiques à ceux de 2004, les effectifs du SMA seront, en 2005 de 3.734 personnels militaires, répartis comme suit :

- 499 cadres d'active (officiers – sous-officiers) ;
- 235 engagés volontaires et moniteurs techniques ;

- 2.282 volontaires stagiaires et 718 volontaires techniciens.

A ces personnels militaires s'ajoutent 88 personnels civils.

Répartition des crédits au titre du SMA

(en euros)

Chapitres / articles	lignes budgétaires	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
3115 / 40, 70, 80	indemnités et alloc. diverses personnels militaires	15.714.049	15.896.273	15.548.923
3115 / 60	indemnités et alloc. diverses personnels civils	60.921	116.868	163.458
3190 / 71, 75, 76	rémunérations des personnels militaires	38.852.111	39.222.658	39.720.929
3190 / 74	rémunérations des personnels civils	1.049.208	1.269.510	1.455.490
3198 / 20	rémunérations des personnels ouvriers	1.408.845	1.130.744	885.657
3390 / 52, 54, 55, 56	charges sociales	2.849.818	2.863.851	2.896.797
3391 / 52, 54, 55, 56	prestations sociales	2.359.419	2.413.214	2.458.929
3442 / 10, 20, 30	Alimentation	8.447.834	8.000.000	7.969.200
3496 / 15, 40, 60	moyens de fonctionnement	10.993.262	10.993.262	10.993.262
3791 / 30, 50, 60	frais de justice, réparations civiles	163.121	163.121	163.121
TOTAL TITRE III		81.898.588	82.069.501	82.255.766
5791 / 60, 70, 80	infrastructure et matériels techniques			
	AP	3.000.000	3.000.000	3.075.000
	CP	2.000.000	1.900.000	2.400.000
TOTAL Titre III & titre V (CP)		83.898.588	83.969.501	84.655.766

Les crédits du SMA représentent, dans le projet de budget pour 2005, 84,655 millions d'euros, soit un montant proche de celui de 2004.

La répartition des volontaires entre les différentes filières de formations telle qu'elle était constatée en 2001 fait l'objet du tableau de la page suivante.

Formations offertes par le SMA et diplômes obtenus

POLES	FILIERES	FILIERE CERTIFIANTE (1)	FILIERE PRE-CERTIFIANTE (2)	FILIERE PRE-PROFESSIONNELLE ET D'INSERTION (3)
METIERS DU BATIMENT	Agent d'entretien du bâtiment	♦		♦
	Agent de maintenance en bâtiment de collectivité	♦		
	Charpentier bois			♦
	Electricien d'équipement	♦		
	Electricien du bâtiment		♦	♦
	Installateur sanitaire / plombier	♦	♦	♦
	Maçon – carreleur	♦	♦	♦
	Menuisier aluminium			♦
	Menuisier du bâtiment	♦	♦	♦
	Métallier			♦
	Peintre en bâtiment	♦	♦	♦
Conducteur de scies automatisées – affûteur			♦	
TRAVAUX PUBLICS	Conducteur d'engin travaux publics		♦	♦
	Conducteur poids lourds et super poids lourds option travaux publics		♦	
	Conducteur professionnel en voirie et réseau		♦	
	Conducteur d'engins de chantier minier			♦
METIERS DE LA TERRE ET DE LA MER	Aquaculteur			♦
	Eleveur et cultures fourragères		♦	♦
	Agent d'entretien de l'espace rural	♦		
	Agent d'entretien espaces verts	♦	♦	♦
	Maraîcheur-horticulteur	♦	♦	♦
	Matelot (préparatoire mer)	♦		
MECANIQUE ET MAINTENANCE INDUSTRIELLE	Agent de maintenance de systèmes automatisés	♦		
	Carrossier réparateur			♦
	Mécanicien automobile	♦	♦	
	Mécanicien de station service			♦
	Réparateur automobile			♦
SECURITE RESTAURATION	Agent de prévention et de sécurité	♦	♦	♦
	Agent polyvalent de restauration			♦
	Aide cuisinier		♦	♦
	Garçon ou serveuse de restaurant		♦	♦
TERTIAIRE	Agent administratif			♦
	Agent magasinier			♦
	Agent technique de vente			♦
ACTIVITES TOURISTIQUES ET SPORTIVES	Agent d'accueil touristique	♦		
	Animateur de sport loisirs et tourisme			♦
	Aide guide accompagnateur			♦
	Animateur sportif polyvalent			♦
	Conducteur transports en commun			♦
	Conducteur tous transports		♦	♦
	Formateur en conduite		♦	

(1) Filières certifiantes : Obtention d'un certificat de niveau V [titre professionnel (TP/MASTS), certificat d'aptitude professionnelle (CAP Education nationale), CAP agricole (CAPA métiers agriculture et de la pêche)].

(2) Filières pré-certifiantes : Obtention d'un module de formation reconnu par les organismes de formation de type AFPA.

(3) Filières pré-professionnelles et d'insertion : Obtention de l'attestation de formation professionnelle (AFP) du SMA.

Les formations sont dispensées dans neufs implantations (à Périgueux en Dordogne, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte, à la Réunion, à Saint-Jean du Maroni en Guyane, à Cayenne en Guyane, en Martinique, à la Guadeloupe et en Polynésie française).

Il existe un dispositif de suivi des volontaires à la sortie du SMA (à six mois, à un an et à deux ans) mais le faible taux de réponses obtenues (20 %) interdit d'en tirer des enseignements statistiquement fiables. **On notera qu'il s'agit d'un des indicateurs retenu pour la LOLF.**

B. LE FONDS POUR L'EMPLOI DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER (FEDOM)

1. Évolution globale du FEDOM

Dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) représentent 329 millions d'euros.

Une forte baisse est constatée cette année, puisque les crédits pour 2004 s'élevaient à 459 millions d'euros. Il faut toutefois rappeler qu'ils avaient progressé de 49 % entre 2000 et 2004.

Le FEDOM a connu ces dernières années deux changements majeurs :

- dans le cadre de la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), une expérimentation est mise en place en Martinique. 70 millions d'euros sont transférés du FEDOM à la préfecture de Martinique (et viennent donc abonder un nouvel article (44-03-21) ;

- les moyens du FEDOM, qui étaient répartis en loi de finances entre plusieurs articles, ont été rassemblés sur une même ligne budgétaire.

2. Objet des crédits du FEDOM

Le FEDOM permet ainsi au ministère de l'outre-mer de disposer des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la politique d'aide à l'emploi définie pour ces départements et collectivités, avec la mise en place de mesures d'ordre national tels : les contrats emploi-solidarité (CES), les contrats emploi-consolidé (CEC), les nouveaux services - emplois-jeunes, et d'autres entièrement spécifiques aux départements et collectivités d'outre-mer à savoir : les contrats d'insertion par l'activité (CIA), les contrats d'accès à l'emploi (CAE), les primes à la création d'emploi, le congé de solidarité,

l'allocation de retour à l'activité (l'ARA), le projet initiative jeune (PIJ) et enfin le contrat emploi-développement (CED) prévu à Mayotte. Les actions financées par le FEDOM sont les suivantes.

a) Les mesures nationales

Les contrats emploi-solidarité (CES) sont des contrats à mi-temps à durée déterminée, de 3 mois minimum à 12 mois maximum, destinés à permettre l'insertion professionnelle en secteur d'utilité sociale, de personnes en difficulté. Leur durée moyenne est de 5,5 mois.

Les contrats emplois-consolidés (CEC) visent à favoriser l'embauche de certains bénéficiaires d'un CES qui ne peuvent trouver un emploi ou une formation à l'issue de leur CES. Ce dispositif s'adresse aux mêmes employeurs que ceux habilités à conclure des CES. L'aide de l'Etat est versée sur une période maximum de 5 ans après conclusion d'une convention renouvelable annuellement.

Les contrats de retour à l'emploi (CRE) sont remplacés dans les DOM par les CAE. Ils ne concernent plus que les contrats conclus alors que leurs bénéficiaires étaient âgés d'au moins cinquante ans. Ce dispositif reste en vigueur jusqu'à l'expiration des contrats en cours.

Les contrats emplois-jeunes sont applicables dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon dans les mêmes conditions qu'en métropole.

Leur financement par le FEDOM ne prend en charge que les emplois-jeunes créés par les employeurs visés à l'article L.332-4-18 du code du travail (les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de droit privé à but non lucratif et les organismes en charge d'une mission de service public). Le financement des emplois-jeunes recrutés par les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur est assuré par ces ministères.

b) Les mesures spécifiques

Les contrats d'insertion par l'activité (CIA) sont réservés aux allocataires du RMI et à leurs conjoints. Ce contrat, d'une durée minimale de trois mois renouvelable dans la limite de 24 mois au total, est géré par l'agence départementale d'insertion (ADI), établissement public départemental, qui reste l'unique employeur même si les bénéficiaires d'un CIA sont mis à la disposition des collectivités, de personnes ou d'organismes ayant conclu des conventions de programmes avec l'agence d'insertion pour des tâches d'utilité sociale. Le financement des CIA est réalisé par l'ADI qui au travers de son budget, réunit les participations de l'Etat (FEDOM) et du département.

Les contrats d'accès à l'emploi (CAE) peuvent être à durée déterminée (minimum un an et maximum deux ans) ou à durée indéterminée, à temps plein ou à temps partiel. L'employeur bénéficie d'une exonération des charges sociales complétée par une prime mensuelle dont le montant varie selon la position du bénéficiaire du contrat au regard de l'emploi (entre 305 euros par mois pour les demandeurs d'emploi de plus de 2 ans, les Rmistes ou les jeunes de moins de 26 ans et 152 euros pour les demandeurs d'emploi de plus de 24 mois).

Le projet initiative jeune (PIJ) s'adresse aux jeunes de moins de 30 ans afin de les aider à réaliser un projet professionnel. Une aide financière leur est versée soit pour suivre un cursus de formation qualifiant, hors de leur département d'origine, soit pour créer leur entreprise.

Le congé solidarité vise à favoriser l'embauche de jeunes de moins de 30 ans par la cessation d'activité de salariés âgés de plus de 55 ans. Des conventions conclues d'une part entre l'Etat, les collectivités locales et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives dans le département (convention-cadre), et d'autre part entre l'Etat et l'employeur, définissent les conditions de mise en œuvre de ce congé.

L'allocation de retour à l'activité (l'ARA) est destinée à encourager le retour à l'activité des bénéficiaires de minima sociaux, en particulier des bénéficiaires du RMI. Ce dispositif doit permettre la légalisation d'activités ponctuelles ou non, effectuées par ces bénéficiaires, et d'accroître l'incitation financière à la reprise ou à la création d'une activité déclarée.

3. Le FEDOM en 2005

Dans l'optique de renforcer son action en faveur de l'emploi et afin de mieux maîtriser son action en matière de développement de l'emploi dans le secteur marchand, **le ministère de l'outre-mer sera appelé à partir de cet exercice 2005 à gérer l'ensemble du dispositif d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale prévu par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003**. Le transfert d'un crédit de 678 millions d'euros jusqu'alors inscrits au budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale sur celui de l'outre-mer a été prévu dans le PLF 2005. Ces crédits seront inscrits sur une ligne spécifique du budget du ministère de l'outre-mer.

En ce qui concerne plus particulièrement les crédits du FEDOM, la nomenclature budgétaire du Fonds avait été modifiée en 2004 afin d'assurer une fongibilité complète des crédits destinés à assurer le financement des mesures en faveur de l'emploi et l'insertion des publics les plus défavorisés au regard de l'emploi. Cette nomenclature budgétaire du FEDOM a été maintenue pour 2005, elle comporte :

- **un article 10** qui regroupe la totalité de ces moyens pour l'ensemble des DOM, sauf celui de la Martinique, et des collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte et s'intitule « fonds pour l'emploi dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte ».

La répartition par département et collectivité de ces moyens sera effectuée après consultation du comité directeur du FEDOM qui se tiendra au cours du mois de janvier 2005 ;

- **un article 21** sur lequel sont inscrits uniquement les crédits destinés au département de la Martinique compte tenu du fait qu'elle a bénéficié dès 2004 d'une expérimentation de globalisation des mesures d'insertion et d'aide à l'emploi et dont l'intitulé est le suivant, « Expérimentation, globalisation FEDOM Martinique ».

Votre rapporteur spécial note le volontarisme affiché par le ministère de l'outre-mer en matière d'emploi, et ne peut que se féliciter de l'objectif affiché de rééquilibrage des dispositifs en faveur de l'emploi marchand. Cependant, il note qu'une meilleure efficacité devra être obtenue avec des moyens en diminution. Ainsi, on peut remarquer que si 678 millions d'euros sont transférés au profit du budget du ministère de l'outre-mer, ce sont 719 millions d'euros qui sont inscrits en charge sur la ligne budgétaire correspondante. Lors de son audition, la ministre de l'outre-mer a assuré votre commission des finances de la soutenabilité du dispositif au regard des objectifs affichés. Il conviendra donc de contrôler, dans les années à venir, si la baisse des moyens s'accompagne d'un surcroît d'efficacité.

C. L'ACTION SOCIALE, CULTURELLE ET LA COOPÉRATION RÉGIONALE

1. Un chapitre « fourre-tout »

Le chapitre 46-94 « *action sociale, culturelle et de coopération régionale* » est un chapitre « fourre-tout » doté de 33,06 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Il convient de relever la baisse de ce chapitre (- 10 %) par rapport aux dotations de 2004.

2. Le « passeport mobilité »

Ce chapitre comporte un très grand nombre de dispositifs, dont la participation du ministère de l'outre-mer aux bourses d'enseignement supérieur, le « passeport mobilité », et diverses subventions à des organismes.

Le « passeport-mobilité » mérite une analyse plus approfondie.

Il concerne les jeunes originaires des départements et territoires d'outre-mer, de Nouvelle-Calédonie, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, de moins de 26 ans à la date de la première demande, de nationalité française, s'inscrivant en métropole en raison de la saturation ou de l'inexistence de la filière dans la collectivité d'origine (sauf pour les boursiers) et qui ont redoublé au plus une fois au cours des deux années d'études précédentes (sauf évidemment pour le voyage initial).

Le « passeport » est constitué d'un billet d'avion ou du remboursement du coût du billet (pour la fraction non prise en charge par les dispositifs institués par les collectivités locales).

Les étudiants bénéficient d'un voyage aller-retour annuel lorsqu'ils sont inscrits à l'université en métropole ou dans un autre pays de l'Union européenne. Ils peuvent également être aidés lorsqu'ils se rendent à des examens en métropole.

Il a vocation à concerner 11.000 étudiants et 5.000 jeunes en formation professionnelle par an. En 2003, il a permis la délivrance de 10.625 passeports mobilité dont 4.848 pour les étudiants et 5.777 pour la formation.

Ce dispositif est destiné à compléter les initiatives des collectivités locales en matière de réduction du coût pour les familles de la mobilité des étudiants. L'objectif est de rendre le coût nul pour les familles.

II. LES DOTATIONS ET SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

A. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

1. Répartition des subventions

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 l'article 10, qui représentait l'année précédente la totalité du chapitre, s'établit à 4,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, soit le même montant qu'en 2004. Sur cette dotation, 4,1 millions d'euros sont prévus pour les dotations aux quatre départements d'outre-mer et 300.000 euros sont accordés pour le versement aux communes de Mayotte de la dotation exceptionnelle pour contribuer aux charges liées à la réforme de l'état civil prévue par l'ordonnance n° 2002-1450 du 12 décembre 2002 relative à la modernisation du régime communal, intercommunal, aux conditions d'exercice des mandats locaux à Mayotte et modifiant le code général des collectivités territoriales.

L'article L. 2574-14 du code général des collectivités territoriales, introduit par l'article 6 de l'ordonnance du 12 décembre 2002 prévoit en effet le versement de cette dotation exceptionnelle entre 2003 et 2007 fixée à un montant annuel de 300.000 euros.

Deux nouveaux articles sont créés dans ce chapitre :

- l'article 30 prévoit 8,1 millions d'euros pour le fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française ;

- un article 40 doté de 30,9 millions d'euros au titre de la continuité territoriale. Votre rapporteur spécial consacre de larges développements à ce point dans la troisième partie de son rapport spécial.

De plus, le chapitre 41-91 « *subventions de caractère facultatif aux collectivités locales* » est doté de 25,112 millions d'euros, soit 3 million d'euros de plus qu'en 2004.

2. Le financement des opérations de « premier numérotage »

L'article créée l'année précédente, abondé à hauteur de 500.000 euros et destiné à financer la dotation de « premier numérotage » dans les collectivités d'outre-mer est reconduit cette année. Cette mesure avait fait l'objet d'un article dans la loi de programme pour l'outre-mer.

La dotation de l'Etat aux communes afin de mener à bien des opérations de premier numérotage.

Les collectivités d'outre-mer souffrent d'une insuffisante connaissance de leurs bases de fiscalité locale, qui contribue à limiter le montant tiré de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

La connaissance des bases de fiscalité locale constitue en effet un préalable essentiel à l'exercice de leur pouvoir fiscal

La loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 prévoyait de rendre obligatoires pour les communes les opérations de premier numérotage, sans que des moyens spécifiques aient été prévus pour les aider.

Le présent article propose donc de créer une aide spécifique pour les opérations de premier numérotage. Cette opération consiste simplement à numérotter les maisons dans les rues. L'Etat prendrait ainsi en charge la moitié du coût de l'opération.

Deux éléments doivent être relevés :

- cette dotation est temporaire puisqu'elle ne s'applique qu'aux opérations terminées avant le 31 décembre 2008 ;

- les modalités du versement par l'Etat de l'aide sont déterminées en loi de finances.

Le coût de cette mesure est estimé à un million d'euros par an, mais dépendra de la volonté des communes de réaliser ces opérations.

Source : rapport de notre collègue Roland du Luart sur la loi de programme pour l'outre-mer, n° 296 (2002-2003)

Le quart environ des crédits du chapitre 41-91 est constitué de la dotation de fonctionnement versée par l'Etat aux terres australes et antarctiques françaises (TAAF), qui représente un peu plus du quart des recettes ordinaires des TAAF.

B. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

1. Évolution des crédits

Le chapitre « réservoir » 68-93 « *Actions diverses en faveur du développement de la Nouvelle-Calédonie* » étant, à juste titre, supprimé dans le projet de loi de finances pour 2003, deux chapitres du budget de l'outre-mer sont désormais 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 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 sur demande du Congrès. Le transfert de l'institut de formation des personnels administratifs est effectif depuis 1^{er} janvier 2002. Ce transfert donnera lieu, le cas échéant, à compensation des charges selon le mécanisme prévu pour la compensation des transferts de compétences. La Nouvelle-Calédonie sera substituée de plein droit à l'Etat dans ses droits et obligations.

En conséquence, le projet de loi de finances pour 2003 transférait les crédits correspondants (0,3 million d'euros) à la dotation générale de compensation inscrite au chapitre 41-56.

La subvention à l'agence de développement rural et d'aménagement foncier est reconduite en 2005 à un niveau identique à celui de 2004, sans indexation. Son montant s'établit à 1,1 million d'euros.

La subvention à l'agence de développement de la culture Kanak est également reconduite pour 2005, pour un montant de 1 million d'euros.

- **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) mentionnée au chapitre III du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales tandis que la troisième évolue comme la population scolarisée en Nouvelle-Calédonie.

2. Répartition entre les dotations

Le montant total des trois dotations prévu pour 2005 s'établit à 89,3 millions d'euros.

- La dotation globale de fonctionnement, avec 74,6 millions d'euros, représente 85 % 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'elles en 1999.

- La dotation de construction et d'équipement des collèges voit son montant porté à 11,3 millions d'euros, soit 375.146 euros de plus qu'en 2004.
- La dotation globale de compensation 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.

La compensation porte sur les transferts de compétences en matière de services du vice-rectorat, service de l'inspection du travail, service du commerce extérieur et une partie du service des mines 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. Le gouvernement a indiqué à votre rapporteur que trois conventions avaient été signées (le 22 mars 2002 pour le commerce extérieur, le 28 mars 2002 pour l'inspection du travail, le 23 décembre 2002 pour le vice rectorat).

Le montant de cette dotation est passé de 1,8 million d'euros dans la loi de finances pour 2000 à 2,8 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003, et à 3 millions d'euros dans la loi de finances pour 2004, soit une progression de 58 % en trois ans. En 2005, la dotation s'établit à 3,3 millions d'euros.

C. LES DOTATIONS VERSÉES À MAYOTTE

1. La dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte

La dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte a été créée par l'article 38 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

Cette dotation est versée aux communes. Elle comprend une part de fonctionnement et une part d'investissement, qui sont réparties par le fonds intercommunal de péréquation (FIP).

La part « fonctionnement » comprend deux enveloppes. L'une, alimentée par la dotation inscrite au budget de l'outre-mer, a été répartie en totalité pour l'année 2002. Le projet de loi de finances pour 2005 propose de reconduire les sommes proposées en 2004. Afin de comprendre la spécificité

de ce fonds, il est rappelé la réponse fournie l'année précédente par le ministère de l'outre-mer : « *une dotation de 7,55 euros par habitant en 2002 s'avère très inférieure aux besoins chiffrés par les services de l'Etat dans l'archipel* » et que, par ailleurs, « *les communes de Mayotte n'ont actuellement pas la possibilité juridique de former des communautés de communes ou des communautés d'agglomération mieux dotées* ». **La dotation de rattrapage est donc conçue comme l'équivalent mahorais de la dotation d'intercommunalité.**

L'autre, alimentée par la péréquation des recettes fiscales est répartie entre les communes en fonction, pour 70 %, de leur population et, pour 30 %, de leur superficie.

Les recettes de la part « investissement » comprennent la dotation du ministère de l'outre-mer et les recettes provenant du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)¹. Ces ressources sont réparties par un comité de gestion comprenant des représentants de l'Etat, des communes et de la collectivité départementale. La première répartition a été effectuée les 24 octobre et 9 décembre 2002. Le préfet a à cette occasion demandé une délégation de crédits de paiement de 2 millions d'euros correspondant aux crédits reportés au titre de 2002.

2. Le fonds mahorais de développement

Le fonds mahorais de développement a été créé par l'article 43 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

L'objet du fonds est décrit ainsi par le ministère de l'outre-mer en réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur :

« Il a pour objet le financement par l'octroi de subventions d'investissement, de projets publics ou privés d'aménagement et d'équipement du territoire et le soutien au développement des entreprises. Le fonds doit permettre également le financement de l'installation et du fonctionnement de l'agence de développement dont la création est prévue par l'article 44 de la loi sous forme d'un groupement d'intérêt public.

« L'article 1^{er} de son décret d'application en cours de signature précise que les ressources du fonds proviennent des budgets annuels du ministère chargé de l'outre-mer et de la collectivité départementale de Mayotte ainsi que de toute autre source publique y compris communautaire.

¹ Le projet, jamais mis en œuvre en métropole car il se heurte aux réticences des élus locaux, de transformer le FCTVA en une dotation de l'Etat aux collectivités locales, a été concrétisé à Mayotte.

« L'article 5 désigne le préfet comme ordonnateur du fonds et prévoit l'établissement d'un rapport annuel de suivi des réalisations et des résultats.

« L'action du comité de gestion du fond prévu à l'article 5 du décret permettra de rationaliser les conditions d'attribution des aides à Mayotte et d'élaborer des critères de choix communs aux partenaires, en faisant jouer la complémentarité entre les outils pour les inscrire dans une perspective de développement équilibré et durable. Il devrait ainsi contribuer à une meilleure lisibilité et transparence de l'action publique à Mayotte et de ses résultats.

« En effet, le comité de gestion rassemble dans une seule instance la sélection de l'ensemble des aides en prévoyant la suppression de la commission locale d'agrément créée par arrêté du préfet.

« Le fonds doit par ailleurs permettre de pourvoir à l'aménagement et à l'équipement de plusieurs zones d'activités artisanales et industrielles dont la création conditionne la poursuite de l'émergence de nouvelles entreprises et le développement d'emplois salariés ou indépendants. Il pourra ainsi assurer un soutien à plusieurs dizaines de projets d'entreprises, soit directement par subvention, soit indirectement par la mise en œuvre d'outils d'ingénierie financière développés par l'agence française de développement et ses filiales aux bénéficiaires des entreprises mahoraises ».

En 2003, un montant de 533.572 euros de crédits de fonctionnement a été prévu au chapitre 41-91 pour la mise en place et le fonctionnement de l'agence de développement prévue par l'accord sur l'avenir de Mayotte et l'article 44 de la loi statutaire, sous la forme d'un groupement d'intérêt privé. Ce montant est reconduit en 2004 et en 2005.

III. L'AIDE AU LOGEMENT

A. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT OUTRE-MER

1. Un objectif central du ministère

Interrogé sur ce point par votre rapporteur spécial, le ministère de l'outre-mer lui a transmis les éléments reproduits ci-après :

« Le logement reste avec le développement économique, la priorité dans les départements d'outre-mer. La politique du logement doit s'inscrire dans un contexte de contraintes spécifiques où dominent :

« - des besoins très importants liés au rattrapage des retards actuels et à une croissance démographique très forte (1,6 % par an), quatre fois supérieure en moyenne à celle de la métropole.

« - un revenu moyen peu élevé reflétant une forte proportion de bas salaires et un taux de chômage élevé de 28 % en moyenne.

« - des disponibilités foncières limitées liées à l'environnement naturel (risques, morphologie) et au sous-équipement des villes et des quartiers.

« - des collectivités locales en situation financière difficile.

« - un parc de logements insalubres ou sous-équipés qui, bien qu'en diminution, reste très important ».

2. Les moyens mis à disposition

Concernant la mise en œuvre de ses objectifs, le ministère souligne les éléments suivants :

« Pour répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins dans les DOM, l'Etat privilégie les aides à la pierre, regroupées sur un ligne budgétaire unique (LBU) du ministère de l'outre-mer, totalement fongible et laissant au niveau local des possibilités d'adaptation. Outre la construction neuve de logements sociaux, l'amélioration et l'accession, la LBU concourt également à la résorption de l'habitat insalubre. Le fongibilité totale des crédits au sein de la LBU permet ainsi une souplesse spécifique à l'outre-mer qu'il convient de conserver ».

Les crédits consacrés au logement sont donc rassemblés dans une ligne budgétaire unique, ce qui permet une plus grande adaptabilité.

Dans le projet de budget pour 2005, les crédits du logement font l'objet d'une expérimentation qui anticipe en fait la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : les crédits sont regroupés au titre VI sur un même chapitre.

B. UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE DEPUIS 1998 ?

1. Les évolutions des dernières années

L'évolution des crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) depuis 1998 présente certaines caractéristiques satisfaisantes :

- au 1^{er} janvier 1998, les autorisations de programme « en compte », c'est-à-dire ouvertes et non encore totalement couvertes par des crédits de paiement, représentaient un montant de 2,3 millions d'euros. A cette date, 1,5 million d'euros avait été dépensé pour couvrir ces AP. la « dette » de la LBU, c'est-à-dire les crédits de paiement à dépenser pour achever de couvrir l'ensemble des AP ouvertes, s'élevait à 0,8 million d'euros.

Les CP disponibles pour 1998 s'établissant à 184,4 millions d'euros, il aurait fallu, en reconduisant chaque année cette dotation, en la consommant intégralement, et en l'absence de l'ouverture de nouvelles AP, 4,5 années pour achever de couvrir les AP déjà ouvertes ;

- au 1^{er} janvier 2002, la « dette » avait diminué et le niveau de CP disponibles pour 2002 permettait de couvrir les AP déjà ouvertes en 3,1 années.

Depuis 1998, la gestion budgétaire des crédits de la LBU a gagné en « réalisme » et la capacité de couvrir les AP ouvertes par des crédits de paiement s'est améliorée. L'augmentation du montant des nouvelles autorisations de programme a été trois fois inférieure à celle des crédits de paiement supplémentaires, ce qui a permis de faire diminuer le stock d'AP « en compte » et de ramener de 35 % à 30 % la proportion des AP ouvertes au 1^{er} janvier de l'année n'ayant pas encore été couverte par des crédits de paiement.

2. Une dégradation ?

Les prévisions pour 2003 faisaient apparaître que l'évolution favorable constatée depuis 1998 pourrait être inversée. Les données prévisionnelles pour 2004 semblent indiquer une poursuite de la dégradation, avec une « dette » qui augmente.

Evolution de la « dette » de la LBU depuis 1998

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AP en compte au 1 ^{er} janvier	2.396,4	2.627,6	1.855,5	2.053,2	1.921,9	1324,6	1385,5
CP en compte au 1 ^{er} janvier	1.563,6	1.780,4	1.294,7	1.436,5	1.169,4	518,7	451,6
« Dette » au 1 ^{er} janvier	832,8	847,1	560,7	616,7	752,5	805,9	933,9
« Dette » en % des AP en compte	34,8	32,2	30,2	30,0	39,2	60,8	67,4

Pour autant, cette dégradation apparente (la « dette » passe de 39,2 % en 2002 à 67,4 % des AP ouvertes entre 2002 et 2004) est le résultat des annulations de crédit de paiement (qui connaissent une forte baisse) que ne compense pas une baisse également importante des autorisations de programme.

C. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE

1. L'engagement des crédits

Les autorisations de programme ouvertes chaque année au titre de la ligne budgétaire unique sont engagées dans l'année dans une proportion très élevée (supérieure à 90 %), mais décroissante depuis 1998.

Entre 1998 et 2001, le montant des AP ouvertes au titre d'un exercice augmenté de 44 millions d'euros alors que celui des reports est passé de 0 à 24 millions d'euros. Par conséquent, plus de la moitié de l'augmentation des AP depuis 1998 s'est traduite par des reports plutôt que par des engagements d'AP nouvelles.

2. Des différences de consommation entre les mesures

En ce qui concerne les autorisations de programme, alors que jusqu'en 2000, la moitié environ de celles ouvertes sur l'article 10 étaient engagées au niveau central, la quasi-totalité des AP sont aujourd'hui déconcentrées depuis la réforme des prêts bonifiés intervenue en 2001.

Seuls sont aujourd'hui engagés au niveau central les crédits consacrés aux prêts à taux zéro ainsi que certaines subventions dans le cadre du secteur pilote pour l'innovation outre-mer. Du fait de la baisse des prêts à taux zéro enregistrée au cours des deux dernières années, aucun engagement n'a été effectué à ce titre en 2003, les subventions versées étant imputées sur le reliquat des engagements des années antérieures.

Compte tenu de l'augmentation des reports constatée jusqu'en 2002, et du fait de l'importance des reliquats disponibles au niveau local liée aux difficultés de lancement de nombreuses opérations prématurément engagées entre 1997 et 2002, **il a en effet été décidé d'effectuer en gestion 2003 à une remise à niveau de la dotation de la LBU, en la redimensionnant à un volume financier réaliste au regard des prévisions de réalisation.**

Suite à cette remise à niveau importante, l'intégralité des AP disponibles en 2004 (287,5 millions d'euros) devrait être utilisée au cours de l'exercice.

Évolution de la consommation des autorisations de programme du chapitre 65-01

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (prév.)
AP disponibles au titre de l'exercice						
- article 10	232,556	228,166	235,102	257,959	152,534	236,500
- article 20	27,035	37,459	45,099	38,110	45,048	51,000
- article 30		4,573	8,003	12,576	0	0
AP déléguées						
- article 10	129,980	108,341	208,256	190,765	191,172	233,500
- article 20	27,001	32,134	34,429	29,320	45,048	51
- article 30	0	0	0	0	0	0
AP engagées						
- article 10	102,529	110,879	21,276	12,496	-38,637	3,000
- article 20	0	0	0	0	0	0
- article 30	0	0	0	0	0	0
AP reportées sur l'exercice suivant						
- article 10	0,047	8,946	5,569	54,698	0	0
- article 20	0,033	5,326	10,670	3,710	0	0
- article 30		3,43	8,003	11,576	0	0

En ce qui concerne les crédits de paiement, jusqu'en 2002, la dotation était supérieure aux besoins annuels du fait de l'importance de l'abondement de la LBU, jusqu'en 2001, par la créance de proratisation, pour laquelle l'intégralité des crédits de paiement nécessaire à la couverture des autorisations de programme ouvertes était inscrite dès l'année de rattachement de la créance, alors même qu'en matière de logement, les opérations s'étalent sur plusieurs exercices budgétaires.

Cette situation, qui explique l'importance des reports particulièrement sensible sur l'article 20 (la durée moyenne des opérations de RHI étant estimée de 5 à 7 ans), a pris fin en 2003, exercice au cours duquel la quasi-intégralité des crédits de paiement a été mandatée.

Evolution de la consommation des crédits de paiement du chapitre 65-01

(en millions d'euros)

Article 10	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dot LFI	70,584	83,746	130,954	126,594	131,106	148,845	160,000
LFI mouv.	207,885	180,215	210,066	217,343	207,750	176,787	159,924
Créd.consom	203,875	172,367	196,908	198,429	184,263	162,537	159,783
Taux Conso	98,07%	95,65%	93,74%	91,30%	88,70%	92,05%	99,91 %
Article 20							
Dot LFI		2,927	5,854	8,781	9,147	10,671	13,000
LFI mouv.		4,193	28,498	53,717	59,195	55,332	8,042
Créd.consom		2,694	6,353	9,965	13,915	15,904	7,910
Taux Conso		64,25%	22,29%	18,55%	23,51%	28,74%	98,36%
Article 30							
Dot LFI				4,573	4,573	1,524	0
LFI mouv.				4,573	6,402	7,926	0
Créd.consom				0	0	0	0
Taux Conso				Néant	Néant	Néant	Néant

D. LES CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2005

1. La suppression de la créance de proratisation a amélioré la lisibilité du budget

Depuis la suppression totale de la créance de proratisation dans la loi de finances pour 2002, la lisibilité de l'évolution des crédits en faveur du logement est meilleure.

2. Des crédits en baisse apparente

Le projet de loi de finances pour 2005 arrête à 270 millions d'euros, le montant des autorisations de programme, et à 173 millions d'euros le montant de crédits de paiement inscrits au budget du ministère de l'outre-mer pour le logements social.

Compte tenu du nouveau dispositif de financement, sous forme d'aide fiscale, des prêts à taux zéro à compter de 2005, et de mesures d'économie de gestion, cette dotation devrait permettre de maintenir un niveau de production équivalent à celui des années précédentes.

Le coût du foncier équipé constitue un point des points de blocage majeur à un accroissement de la construction de logements sociaux dans les DOM. Pour pallier cette difficulté, les modalités de fonctionnement des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain, qui ont connu une mise en place difficile, ont été aménagées en 2003 et 2004, en vue de parfaire leur efficacité. Désormais, le recours à une institution financière pour gérer les apports des différents partenaires aux FRAFU n'est plus une obligation.

Par ailleurs, à titre expérimental, une prime à l'aménagement des quartiers (PAQ), financée sur la LBU, a été instituée par la circulaire du 12 juillet 2004. Cette prime, prenant la forme d'une subvention forfaitaire par logement social programmé dans le cadre d'une opération d'aménagement initiée par une collectivité locale et sélectionnée dans le cadre d'un appel à projets lancé par les préfets, a pour objet d'encourager les communes à réaliser des opérations globales d'aménagement, prioritairement en centre urbain constitué, destinés à accueillir du logement social, mais aussi dans un souci de mixité sociale et de redynamisation urbaine, d'autres types de logements et équipements publics.

Outre les efforts budgétaires décidés pour le logement social, plusieurs mesures destinées à relancer le logement prévues dans le cadre de la loi de programme pour l'outre-mer du 1^{er} juillet 2003 auront des effets sensibles sur la situation du logement dès 2004 :

- les mesures de défiscalisation permettront de développer une offre de logements intermédiaires qui favorisera une plus grande mobilité dans le parcours résidentiel des ménages ;

- l'accession sociale sera favorisée par la baisse du taux de TVA pour la construction des logements évolutifs sociaux ;

- l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties permettra aux organismes bailleurs d'intensifier leur politique de réhabilitation des logements en vue de leur mise aux normes parasismiques.

IV. LES INVESTISSEMENTS DE L'ETAT

A. LE FIDOM

1. Un fonds qui ne correspondait plus à sa vocation d'origine

Le fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer (FIDOM) était régi par les dispositions du décret n° 84-712 du 17 juillet 1984 portant réforme du fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer.

Il y était décrit comme étant un fonds d'intervention devant concourir au développement économique et à l'aménagement du territoire dans les départements d'outre-mer. Ses crédits sont répartis par un comité directeur présidé par le ministre de l'outre-mer et composé de directeurs d'administration centrale et de parlementaires.

En pratique, **le FIDOM ne fonctionnait pas comme les textes le prévoyaient**. L'écart entre les textes et la pratique avait été décrit par notre collègue Roland du Luart dans **un rapport d'information publié en novembre 2001**¹.

En effet, depuis 1994, le comité directeur ne s'était plus réuni car sa marge de manœuvre sur l'utilisation des crédits du FIDOM était devenue presque nulle, le fonds étant principalement utilisé pour financer la part de l'Etat dans les contrats de plan Etat-région. Les opérations financées par le FIDOM étaient donc décidées au plan local, par les préfets et les collectivités locales cocontractantes.

Suite à la publication de ce rapport, des mesures ont été prises. Ainsi **un nouveau décret a rédigé**. Le décret n° 2003-580 du 27 juin 2003 modifiant le décret n° 84-712 du 17 juillet 1984 portant refonte du fonds d'investissement des départements d'outre-mer a été publié au Journal Officiel du 29 juin 2003. **Ce décret modificatif a pour effet de supprimer le comité directeur et de simplifier la gestion de cette ligne de crédits qui s'inscrit désormais dans le cadre des dispositions générales du décret du 16 décembre 1999 modifié relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement**.

S'il convient de se féliciter de cette évolution, l'ensemble des problèmes posés n'est pas pour autant résolu, notamment en ce qui concerne l'évaluation de l'emploi des crédits.

2. Les domaines d'intervention du FIDOM en 2003

Les domaines d'interventions du FIDOM en 2003 ont été, d'une part, les opérations liées au douzième CPER pour un montant total de 35.934.510 euros et, d'autre part, la dotation hors contrat de plan pour un montant de 4.898.000 euros.

Tous les départements et toutes les collectivités d'outre-mer, ont produit un rapport visé par le contrôleur financier local retraçant l'exécution de l'ensemble des opérations du FIDOM réalisées en 2003. Ces documents ont été fournis à votre rapporteur dans les réponses aux questionnaires budgétaires.

¹ « *Le fond d'investissement dans les départements d'outre-mer – la banalisation d'un instrument original* », n° 93 (2001-2002).

Le détail des opérations réparties en 2003 par départements

(en euros)

Intitulé des opérations	2003
GUADELOUPE	
- Opérations inscrites au XIIème CPER	2.606.500
- Initiative française pour les récifs coralliens IFRECOR	37.970
MARTINIQUE	
- Opérations inscrites au XIIème CPER	5.071.626
- Initiative française pour les récifs coralliens IFRECOR	36.775
- Réhabilitation et extension du gymnase de la commune de Ste Marie	381.123
- Construction d'une fourrière intercommunale pour carnivores errants	145.939
- Reconstruction d'une école maternelle à Acajou	70.000
- Construction d'une bibliothèque médiathèque à Rivière salée	245.172
GUYANE	
- Opérations inscrites au XIIème CPER (1)	8.091.626
- Financement digue de Polder de Mana (1 ^{ère} tranche)	500.000
- Travaux de la piste de l'aérodrome de Rochambeau	300.000
- Construction d'un centre de formation	400.000
- Reprise de la réserve animalière de Macouria	106.000
REUNION	
- Opérations inscrites au XIIème CPER	7.295.030
- Initiative française pour les récifs coralliens IFRECOR	30.490
SAINT-PIERRE ET MIQUELON	
- Opérations inscrites au XIIème CPER	698.486
- Eau et assainissement commune de Saint Pierre	450.000
- Eau et assainissement commune de Miquelon	252.000
- Aquaculture de coquilles	420.000
- Eau et assainissement commune de Saint Pierre	250.000
- Subventions au Conseil général (2)	800.000
MAYOTTE	
- Opérations inscrites au XIIème CPER	12.171.242
- Plateforme technologique – CIRAD	190.561
- Prime d'emploi à la Société Sakouli Hôtel	200.000
- Initiative française pour les récifs coralliens IFRECOR	31.970
OPERATIONS COMMUNES	
- GIE Maison de la France promotion touristique	600.000
- Etude et recherche	250.000

(1) Y compris 4 000 000 € au titre de l'avance faite au titre du FRAFU Guyane (XIIème CPER)

(2) subventions déléguées sur crédits de reports 2002

3. Le FIDOM en 2005

La participation du FIDOM au financement des contrats de plan Etat-région 2000-2007 s'élève à 291,1 millions d'euros, soit 41,6 millions d'euros par an pendant sept ans.

En 2001 et en 2002, le montant d'autorisations de programme inscrit dans les lois de finances a été supérieur au montant de cette « tranche théorique » (respectivement 51,9 millions d'euros et 51,3 millions d'euros). Le projet de loi de finances pour 2003 ajuste cette dotation à la baisse en proposant 39,7 millions d'euros, soit une diminution de 33 %.

Sur les trois années 2001, 2002 et 2003, le montant des autorisations de programme ouvertes devrait s'élever à 142,9 millions d'euros, soit un montant supérieur au minimum requis pour honorer les engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan.

Afin que les engagements de l'Etat soient intégralement tenus au terme des sept années des contrats de plan, le montant des crédits de paiement dépensés doit également s'établir en moyenne à 41,6 millions d'euros par an.

Les crédits de paiement ouverts s'élevaient à 28,9 millions d'euros en 2001 et à 44,4 millions d'euros en 2002. Le montant proposé pour 2003 s'établissait à 37,8 millions d'euros (- 14 %). Pour les trois années, le montant des crédits de paiement devrait être inférieur au minimum nécessaire au respect des engagements contractuels de l'Etat.

En 2004, les crédits demandés s'élevaient à 23,6 millions d'euros en crédit de paiement, soit une très forte baisse par rapport à l'année précédente. (- 37 %), et à 34 millions d'euros en autorisation de programme. Le ministère avait justifié cette baisse des dotations par une volonté de maîtrise budgétaire et par un certain « réalisme » sur le taux d'exécution des contrats de plan. En effet, les crédits de paiement sur ce titre ont été particulièrement touchés par les annulations de crédit, suite notamment à des taux de consommation insuffisants.

Pour 2005, les crédits demandés traduisent une nouvelle et forte baisse, à 15,169 millions d'euros en CP. Le ministère de l'outre-mer indique que les reports des années précédentes (dont il n'a pas pu être possible d'obtenir le montant exact) ainsi que des efforts de productivité devraient permettre de financer l'ensemble des projets prévus.

Si votre rapporteur spécial se félicite de cette volonté de faire coïncider les crédits demandés en loi de finances avec les actions qui pourront effectivement être menées au niveau déconcentré, il n'en reste pas moins que les engagements de l'Etat, notamment au niveau communautaire, pourraient se trouver affectés.

Il est rappelé que la règle du « **dégagement d'office** » (article 31 du règlement CE n° 1260/1999 du Conseil européen du 221 juin 1999 portant dispositions générales sur les fonds structurels prévoit que *« la part d'un engagement qui n'a pas été réglée par l'acompte ou pour laquelle aucune demande de paiement recevable (...) n'a été présentée à la Commission (...) est dégagée d'office par la Commission ; la participation des Fonds à cette intervention est diminuée d'autant »*.

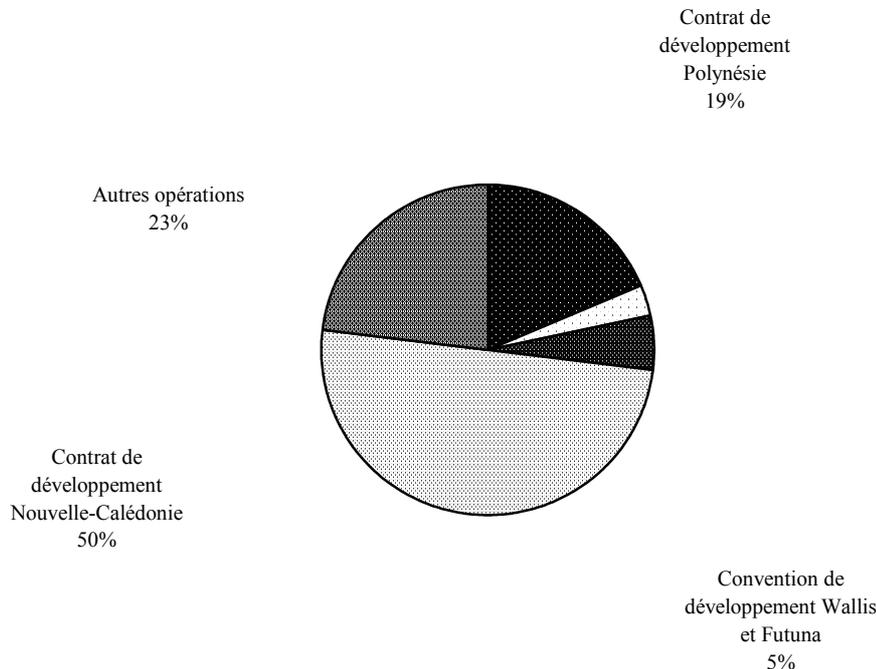
B. LE FIDES

1. Les crédits accordés au FIDES

Les crédits du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) figurent au chapitre 68-90 du budget de l'outre-mer. Comme le FIDOM, le FIDES disposait auparavant de sections décentralisées qui ont été supprimées en 1997. Au 31 août 2002, il ne restait plus que 192.676 euros sur le chapitre 68-92 qui accueillait les crédits de ces sections.

Les crédits du FIDES servent principalement à financer le contrat de développement 2000-2003 entre l'Etat et la Polynésie française, le contrat de développement 2000-2004 avec Wallis et Futuna et le contrat de développement 2000-2004 avec la Nouvelle-Calédonie. La plupart de ces contrats ont été prolongés pour 2005.

Répartition des AP du FIDES en 2004



Le projet de loi de finances pour 2003 a marqué une amélioration de la lisibilité de l'évolution des crédits du FIDES puisque, grâce à la suppression du chapitre « réservoir » 68-93, les crédits destinés au financement de la Nouvelle-Calédonie, auparavant transférés en gestion au FIDES, y figurent dès le projet de loi de finances.

2. La consommation des crédits du FIDES

Les trois derniers exercices budgétaires clos ont été marqués par une amélioration de la consommation des crédits du FIDES.

La consommation des crédits du FIDES de 2000 à 2003

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003
Crédits mandatés	53,3	60,4	43,2	61,723
Crédits non délégués	45,6	15,9	4,4	8,929
Crédits sans emploi	3,5	1,8	4,1	0,04
Total crédits disponibles	102,4	78,0	51,7	70,692
Total reports sur l'exercice suivant	49,1	17,6	8,5	8,9
Part en % des reports dans le total disponible	48,0	22,6	16,4	12,5
Part en % des crédits non délégués dans le total disponible	40,5	20,3	44,6	20,3
Part en % des crédits non délégués dans les reports	78,4	89,9	92,9	89,9
Part en % des crédits sans emploi dans les crédits délégués	18,8	2,9	6,1	2,9

Il ressort du tableau ci-dessus que :

- la part des reports sur l'exercice suivant dans le total disponible pour l'exercice diminue et passe de plus de 50 % à environ 15 % (ce qui signifie que le taux de consommation est passé de 50 % à près de 85 %) ;

- la part des reports dus à des difficultés de consommation locale est passée de près du quart à 10 % en trois ans, 90 % des reports étant dus au fait que les crédits n'ont pas été délégués aux services déconcentrés ;

- le taux de consommation des crédits délégués aux hauts commissariats était passé de 82 % en 1999 à 97 % en 2001. Cette part remontait pour 2002 à 81,3 %.

Le FIDES présente une caractéristique du point de vue de l'application du « contrat » de gestion. Alors que le « contrat » de 2001 prévoyait le report sur 2002 de 30,5 millions d'euros, seulement 17,6 millions d'euros ont été reportés.

TROISIÈME PARTIE :

LES DOSSIERS À SUIVRE EN 2005

Les deux dernières années ont été marquées par des évolutions sensibles du cadre législatif relatif à l'outre-mer. Ces évolutions ont concerné aussi bien le domaine **économique**, avec la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003¹, que les **compétences et les ressources des collectivités locales**, avec la loi sur l'octroi de mer du 2 juillet 2004², ou bien **l'architecture institutionnelle**, avec la loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française du 27 février 2004³.

Votre rapporteur spécial est particulièrement sensible à la qualité des textes proposés, et à l'intérêt qu'ils montrent pour les collectivités d'outre-mer. Il est cependant nécessaire, au moment du vote de la loi de finances, d'évoquer les grands dossiers de l'outre-mer, et de s'interroger sur **l'adéquation du cadre proposé avec les besoins de l'outre-mer**.

I. LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

L'arrêt des vols d'Aérolyon, puis ceux d'Air Lib en février 2003, ont entraîné une diminution du nombre de transporteurs exploitant les liaisons entre la métropole et les collectivités d'outre-mer, en particulier les Antilles et la Réunion. Par ailleurs, la compagnie Air France assure la desserte la liaison Paris – Cayenne sans concurrence depuis le retrait de la compagnie AOM en septembre 2001.

Estimant que la situation des liaisons entre les collectivités d'outre-mer et la métropole n'était pas satisfaisante, en particulier pour les résidents de ces collectivités, le gouvernement a pris des dispositions permettant de mieux garantir cette desserte dans la durée et de façon stable.

¹ Loi n° 2003-660.

² Loi n° 2004-639.

³ Loi n° 2004-193.

A. LES MESURES EN FAVEUR DES TRANSPORTEURS AÉRIENS

1. Les aides fiscales

Le régime d'aides fiscales en faveur des investissements productifs réalisés outre-mer, issu de la loi de finances rectificatives du 11 juillet 1986, dite « loi Pons », prévoit un dispositif de réductions d'impôt, dont bénéficie le transport aérien.

Dans ce cadre, le code général des impôts prévoit, au bénéfice des particuliers, **une réduction d'impôt égale à la moitié du montant de leurs investissements productifs**. Cette réduction s'applique aussi aux souscriptions de capital de sociétés, **notamment les compagnies aériennes**. Les entreprises, soumises à l'impôt sur les sociétés, peuvent déduire de leurs résultats imposables une partie du montant de leurs investissements productifs, selon le type d'investissements, réalisés dans les DOM.

Trois dossiers de demande de défiscalisation ont été déposés par les compagnies aériennes basées outre-mer en 2003 et **neuf pendant les huit premiers mois de 2004**. L'ensemble des agréments fiscaux demandés en 2003 ont été accordés. Une demande déposée en 2004 a également fait l'objet d'un accord et les huit autres sont en cours d'instruction par les services fiscaux.

2. Les mesures de la loi de programme pour l'outre-mer

L'Etat encourage l'installation et le développement de nouvelles compagnies. La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (LOPOM), dont l'amélioration de la desserte de l'outre-mer est une des composantes principales, prévoit des **exonérations de charges patronales** de sécurité sociale pour les salariés des entreprises de transport aérien concourant à la desserte de l'outre-mer.

De nouveaux services ont été ouverts par Air Austral et Air Bourbon en juin 2003 entre la Réunion et la métropole ; de même, Air Caraïbes a débuté en décembre 2003 l'exploitation de liaisons entre les Antilles et Paris. **Ces nouveaux opérateurs ont permis de rétablir à un niveau satisfaisant le volume de l'offre qui avait fortement diminué avec la cessation d'activité d'Air Lib au premier trimestre 2003.**

B. LES MESURES EN FAVEUR DES PASSAGERS

1. Le passeport mobilité

Une première mesure, le passeport mobilité, a été mise en œuvre le premier septembre 2002. Elle concerne la prise en charge des frais induits par les déplacements entre les collectivités d'outre-mer et la métropole pour les étudiants, ainsi que les jeunes en mobilité professionnelle ou à la recherche d'un premier emploi.

2. La révision des obligations de service public

Depuis 1997, des obligations de service public sont imposées sur les liaisons entre la métropole d'une part, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion d'autre part. Les principales exigences concernent l'exploitation des services tout au long de l'année, avec au moins une fréquence hebdomadaire, l'existence d'un tarif enfant réduit de 33 %, l'acceptation des évacuations sanitaires sur le premier vol en partance, un nombre d'annulations de vol ne dépassant pas 10 % du programme déposé et le respect d'un préavis de six mois avant l'interruption des services. Ces obligations ont été révisées en mars 2003, et fixent, en sus des conditions décrites ci-dessus, le nombre de sièges minimum devant être offerts sur chaque liaison annuellement.

En outre, dans le but d'assurer la pérennité des liaisons aériennes avec les DOM, il a été procédé à la réservation de créneaux horaires sur l'aéroport de Paris (Orly) pour la desserte de ces départements.

Une révision des obligations de service public imposées sur les liaisons entre la métropole et les DOM est en cours. Toutefois, le maintien du cadre concurrentiel entre plusieurs transporteurs conditionne la qualité de la desserte des DOM. Ces obligations de service public ne devront pas devenir trop contraignantes, de sorte à ne pas décourager les exploitations spontanées possibles. Les conseils régionaux concernés seront consultés avant la finalisation du projet de révision des obligations de service public.

Il est prévu d'imposer sur les liaisons avec les DOM une réduction tarifaire supplémentaire pour les jeunes de douze à dix-huit ans, en complément de celles existant déjà pour les jeunes de moins de douze ans.

3. L'information des passagers

Un observatoire de la desserte des DOM sera prochainement mis en place, afin de suivre l'évolution en termes de trafic et de tarifs et d'apporter aux passagers davantage d'informations sur la réalité de ces liaisons.

4. Le principe de la continuité territoriale

La loi de programme pour l'outre-mer prévoit la participation de l'Etat au financement d'un dispositif destiné à faciliter la mobilité des résidents des collectivités d'outre-mer, qui leur permettra de bénéficier d'une réduction du prix du billet pour leurs déplacements entre leur collectivité et la métropole. **Le décret du 30 janvier 2004 a fixé les modalités de la répartition de la dotation de continuité territoriale, d'un montant de 30 millions d'euros pour 2004**, entre les collectivités concernées, dont la plupart ont à ce jour défini les modalités d'attribution de ces aides.

La dotation de continuité territoriale est répartie entre les collectivités concernées ainsi qu'il suit pour l'année 2004.

Répartition entre collectivités de la dotation de continuité territoriale

(en euros)

Collectivité	dotation en 2004
Guadeloupe *	6.105.810
Martinique	4.913.035
Guyane	1.915.812
La Réunion	8.111.021
Mayotte	1.535.084
Saint-Pierre-et-Miquelon	111.397
Nouvelle-Calédonie	3.066.629
Polynésie française	3.967.864
Wallis-et-Futuna	273.348
Total	30.000.000

* Le conseil régional de la Guadeloupe a décidé d'abonder sa dotation de 150 000 euros supplémentaires sur son propre budget

Source : direction générale de l'aviation civile

Compte tenu des délibérations tardives et parfois incomplètes des exécutifs régionaux et des délais requis par la Commission européenne, dont l'approbation est nécessaire avant l'entrée en vigueur des régimes d'aides des départements d'outre-mer, il est probable que peu de ces dispositifs seront mis en œuvre avant la fin de l'année 2004. Le conseil régional de la Guyane n'a pas souhaité définir son dispositif d'aides sociales, considérant insuffisant le montant de sa dotation de continuité territoriale. Le conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon n'a pas encore élaboré de projet de régime d'aides.

Votre rapporteur spécial note que, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les crédits de la continuité territoriale, les crédits de la dotation de continuité territoriale ont été transférés au budget du ministère de l'outre-mer. Il faut en effet rappeler que cette dotation avait été à l'origine financée par le compte d'affectation spéciale « FIATA », par l'intermédiaire d'une hausse de la taxe d'aviation civile, et d'une hausse des redevances pour services rendus en outre-mer¹. Il en résultait que l'outre-mer finançait une fraction de sa dotation de continuité territoriale, ce qui avait été vivement critiqué par notre collègue Yvon Collin, rapporteur spécial des crédits de l'aviation civile, aussi bien que par notre collègue Roland du Luart, rapporteur spécial des crédits de l'outre-mer en 2004, critiques relayées en séance publique par notre collègue Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances.

Le financement de la continuité territoriale en débat

M. Alain Lambert, ministre délégué. « Je prie la Haute Assemblée d'être bienveillante : il m'est impossible d'être bref. La matière n'est pas complexe, mais je dois présenter un argumentaire complet.

« L'amendement que vous présente le Gouvernement tend à apporter une légère rectification à l'article 27 du projet de loi de finances, qui a pour objet d'augmenter les tarifs de la taxe d'aviation civile afin de financer des mesures nouvelles prioritaires.

« Il s'agit d'abord du versement par l'Etat aux collectivités locales d'outre-mer d'une dotation de continuité territoriale destinée à faciliter la mobilité des résidents de ces collectivités vers la métropole et dont le montant est fixé à 30 millions d'euros en 2004.

« Il s'agit ensuite de financer les subventions attribuées aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire, qui bénéficient d'une mesure nouvelle de 12 millions d'euros.

« Il s'agit enfin de financer des dépenses de sûreté, de sécurité sur les aéroports : un relèvement de 5 millions d'euros des crédits de sûreté est nécessaire, sauf à accroître d'autant la dette des aéroports de province.

« Les mesures nouvelles indispensables s'élèvent donc à plus de 48 millions d'euros là où le relèvement de la taxe d'aviation civile n'est que de 33 millions d'euros. L'écart provient du fait que le relèvement de la taxe d'aviation civile ne finance que pour moitié, c'est-à-dire pour 15 millions d'euros, la subvention de continuité territoriale. En effet, le Gouvernement a également prévu de majorer de 15 millions d'euros la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne outre-mer.

« Il apparaît que ces deux curseurs - 33 millions d'euros de taxe d'aviation civile et 15 millions d'euros de redevance pour les vols à destination de l'outre-mer - pourraient être légèrement modifiés. C'est l'objet de cet amendement, qui se traduit par une augmentation de 36 millions d'euros de la taxe d'aviation civile, permettant de limiter à 12 millions d'euros la contribution de la redevance.

« Nous avons pensé que la solidarité nationale pouvait s'exercer à concurrence de 60 % du coût de la dotation de continuité territoriale, les vols outre-mer en supportant 40 %.

¹ Ces redevances sont acquittées par les aéronefs qui atterrissent en outre-mer.

« Il convient d'avoir à l'esprit que, dans le domaine de la sécurité et de la sûreté du transport aérien, c'est la fonction de contrôle de la circulation aérienne en route qui représente l'essentiel des charges pesant sur le prix des billets, les redevances représentant plus de 900 millions en 2003, contre moins de 300 millions pour la taxe d'aviation civile.

« Or, en ce domaine, les prix français sont nettement inférieurs à ceux de nos principaux concurrents européens. Ils sont inférieurs de 33 % par rapport à l'Allemagne et de 26 % par rapport au Royaume-Uni. Il s'agit des chiffres de 2003.

« Le Gouvernement pense donc que, pour 2004, l'ensemble du dispositif de financement du budget annexe de l'aviation civile et du FIATA, le fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien, tel qu'il résulte de cet amendement, est équilibré et économiquement adapté à la reprise de l'activité prévue pour le secteur du transport aérien ».

M. le président. « Quel est avis de la commission ?

M. Philippe Marini, rapporteur général. « Ce sujet quelque peu technique a fait l'objet de commentaires dans le rapport écrit de la commission des finances.

« Je m'étais en particulier interrogé sur la question de la continuité territoriale avec l'outre-mer. J'avais remarqué que, si une enveloppe de 30 millions d'euros avait bien été allouée à ce titre, le doublement de la redevance pour services terminaux en outre-mer transférait 15 millions d'euros de charges sur les compagnies aériennes desservant ces collectivités. Cela ne m'empêchait pas de préconiser l'adoption de l'article, monsieur le ministre, mais j'avais cru bon de faire cette remarque.

« L'amendement qui nous est présenté tient compte de la remarque que je viens de formuler et il en atténue beaucoup la portée. Je voulais le dire en commençant ce commentaire.

« Nos collègues, les rapporteurs spéciaux compétents, MM. Yvon Collin et Roland du Luart, avaient formulé les mêmes observations.

« Mes chers collègues, nous avons donc plutôt des raisons de nous réjouir de l'amendement par lequel le Gouvernement modifie son propre dispositif, même s'il est vrai que c'est au prix d'une hausse de tarif, d'une taxe, qui est certainement un pis-aller.

« Monsieur le ministre, nous connaissons tous les contraintes qui existent dans le secteur de la navigation aérienne, en particulier sur les petites et moyennes compagnies, je parle de celles qui existent encore et dont le sort est souvent problématique voire tragique. Il serait souhaitable que vous puissiez, si c'est possible, nous indiquer quelles sont les perspectives.

« Nous avons vu, dans le projet de loi de finances rectificative de 2003, qu'il était question de créer une nouvelle taxe sur les nuisances aéroportuaires. Les contributeurs vont être les mêmes. Nous vous demandons donc de nous apporter quelques éclaircissements.

« Cela dit, la commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° I-275 ».

En 2005, et avec le clôturé du compte d'affectation spéciale par les articles 38 et 39 du projet de loi de finances pour 2005, un nouveau chapitre est ajouté au titre IV du budget du ministère de l'outre-mer, pour un montant de 30,98 millions d'euros, et qui reprend les attributions du FIATA.

Cependant, la construction budgétaire reste complexe. Ainsi, on observe aucune baisse de la taxe d'aviation civile, désormais en partie affectée au budget général, ce qui laisse supposer que, malgré le principe d'unité budgétaire, elle continue à financer en partie la continuité territoriale. De

même, la hausse des redevances pour services terminaux outre-mer ne progresse « que » de 25 % en 2004 et en 2005, au lieu de 75 % prévu en 2004 : il y a un « étalement » de la prise en charge de la continuité territoriale par l'outre-mer, mais le principe lui-même n'est pas remis en cause.

A ce propos, le rapporteur spécial des crédits de l'aviation civile note dans son rapport spécial les éléments suivants :

« [...] on observe une forte baisse de la redevance en outre-mer, de - 11,4 %. On rappelle que, dans le cadre de la préparation du budget pour 2004, une hausse de 75 % de cette redevance avait été décidée. Les raisons de cette hausse avaient été explicitées par votre rapporteur spécial en 2004, et sont liées au financement de la politique de continuité territoriale en outre-mer.

« [...] Ainsi, on voit que la construction retenue [par le projet de budget pour 2004] revenait à faire financer en partie par l'outre-mer une dotation au bénéfice de l'outre-mer, ce qui était contestable, et ce même si, contrairement à ce qu'implique sa nature juridique, la redevance pour service terminaux outre-mer ne couvre en fait qu'une faible fraction des coûts réellement supportés (il y a donc déjà une subvention « implicite » au transport aérien).

« Le gouvernement a donc choisi, en cours d'année 2004, d'étaler la hausse de cette redevance sur 3 ans, de 25 % chaque année.

« Ainsi, la baisse de 11,2 % s'explique par une « illusion d'optique » : la recette attendue en 2004, et qui sert de base de comparaison, était réalisée en prenant une hypothèse de 75 % de hausse. En réalité, cette hausse n'a été « que » de 25 % en 2004, et elle sera de 25 % en 2005 ».

Votre rapporteur spécial approuve tout à fait ces remarques. Il ne peut que constater que si l'affectation au profit du budget du ministère de l'outre-mer de la dotation de continuité territoriale est incontestablement une avancée positive, de nombreuses interrogations subsistent quant à son financement. Dans son commentaire de **l'article 38** du présent projet de loi de finances, notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, relève que :

« La règle de non affectation interdit d'établir, au sein du budget général, un lien entre les recettes et les dépenses. En conséquence, on ne peut pas dire que les missions assurées par le FIATA resteront financées par la taxe de l'aviation civile. Ainsi, l'article 39 du présent projet de loi de finances prévoit que la taxe d'aviation civile est désormais répartie entre le budget annexe de l'aviation civile et le budget général, et l'article 40 établit de nouvelles quotités.

« Or une comparaison des montants permet d'affiner l'analyse :

« - avec une quotité de répartition pour le budget général égale à 34,42 %, le budget général devrait recevoir un surcroît de recettes de 113,79 millions d'euros ;

« - ce montant correspond exactement aux missions du chapitre 59-04 (83,78 millions d'euros), si on y ajoute les 30 millions d'euros de la continuité territoriale outre-mer, soit 113,78 millions d'euros en crédits de paiement.

« Ainsi, on peut penser que, pour 2005 en tout cas, la taxe d'aviation civile continue de financer, via le budget général, les actions actuellement effectuées par le FIATA ».

II. LES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATION EN OUTRE-MER

L'article 135 de la loi de finances pour 2004 dispose que :

« Le Gouvernement présente deux annexes générales au projet de loi de finances de l'année, l'une pour les départements et régions d'outre-mer, l'autre pour les collectivités d'outre-mer à statut particulier, qui comportent :

« - un état récapitulatif de l'effort budgétaire et financier consacré à chaque département, région ou autre collectivité d'outre-mer ;

« - une évaluation du coût net de chaque exonération de cotisation sociale ou d'impôt destinée à l'outre-mer ;

« - un état de la mise en oeuvre du principe de continuité territoriale en matière de transports de personnes ;

« - le détail et le coût des compléments de rémunérations, de pensions et d'indemnités temporaires applicables aux fonctionnaires en poste outre-mer ;

« - le détail des statuts fiscaux particuliers ;

« - tous les deux ans, une appréciation des différences de salaires et de prix à la consommation entre les collectivités territoriales ultramarines et la métropole ».

Cet article, introduit par la commission mixte paritaire, a pour objet d'offrir au Parlement des éléments qui lui faisaient jusque là défaut quant aux particularités de l'outre-mer.

Votre rapporteur spécial se félicite de cette clarification, et a largement exploité les deux « jaunes » budgétaires remis par le ministère de l'outre-mer, notamment sur la question des rémunérations. Il note au passage l'excellent travail fourni par le ministère en ce domaine.

A. LE POUVOIR D'ACHAT DES FONCTIONNAIRES DANS LES DOM

Les compléments de rémunérations dans les DOM s'élèvent en 2003 à **894,2 millions d'euros** à la charge de l'Etat, pour **74.700 bénéficiaires**. La moyenne par agent est donc de 10.120 euros par an de rémunération supplémentaire.

Deux comparaisons avec la métropole peuvent être menées, l'une sur les différences de salaire annuel net moyen, l'autre sur les différences de prix.

1. Comparaisons des revenus entre les DOM et la métropole : des différences très sensibles entre le secteur public et le secteur privé

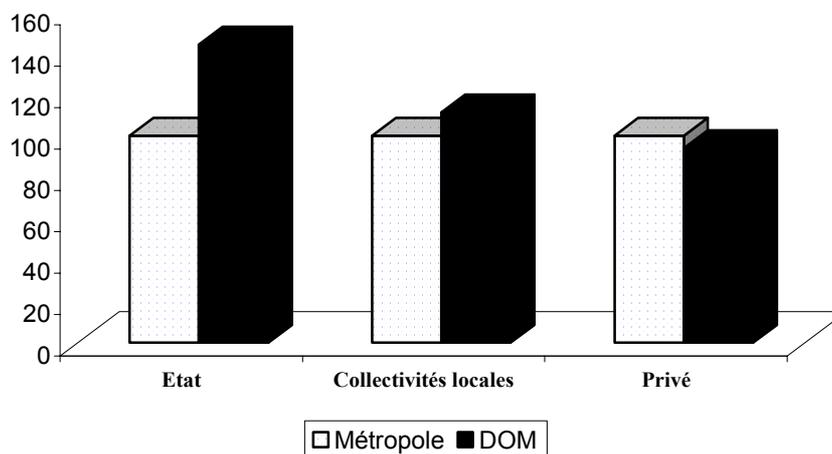
Le salaire moyen pour les fonctionnaires de l'Etat est plus élevé de 40 % à 50 % dans les DOM. Cette différence concerne toutes les catégories de la fonction publique d'Etat. Ainsi, à titre d'exemple, **le salaire moyen d'un agent de catégorie C dans les DOM est équivalent à celui d'un agent de catégorie A III en métropole (attaché, inspecteur, professeur des écoles).**

Il est intéressant de constater que l'écart de rémunération avec les fonctionnaires des collectivités locales est beaucoup plus faible (entre 10 % et 15 %).

De plus, les salaires sont à peu près identiques entre la métropole et les DOM dans le secteur privé. Le graphique suivant permet de mesurer ces écarts.

Différences de revenus par catégorie entre les DOM et la métropole

(indice 100=métropole)



Source : ministère de l'outre-mer

Ainsi, on peut conclure qu'il existe une forme de « pyramide » des salaires : les fonctionnaires de l'Etat, puis les fonctionnaires des collectivités locales, enfin les agents du secteur privé.

2. Les écarts de prix

Un argument souvent avancé, en plus de l'éloignement, concerne les différences de prix entre la métropole et les DOM.

Si l'on prend une base 100 pour la métropole, l'indice des prix est compris entre 109,8 en Guadeloupe et 119,7 à la Réunion.

En conséquence, le niveau des prix dans l'absolu est certes plus élevé, mais moins que les compléments de rémunérations des fonctionnaires.

On peut en conclure que, en termes de pouvoir d'achat, les fonctionnaires de l'Etat jouissent dans les DOM d'une situation relativement privilégiée, les fonctionnaires des collectivités locales d'une situation identique à celle de la métropole, et que les agents du privé sont plutôt défavorisés.

B. LES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATIONS DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

En ce qui concerne les collectivités d'outre-mer, l'analyse est rendue plus complexe par les différences de statut, à la fois entre collectivités et entre personnels (civils et militaires).

Le chiffre que l'on peut déduire des différentes estimations s'élève à environ 190 millions d'euros pour les surrémunérations. A noter que la Polynésie française représente 40 % des effectifs budgétaires totaux (11.068 fonctionnaires sur un total de 27.670), et que les statistiques relativement détaillées pour ce territoire permettent de chiffrer l'avantage par agent à 13.754 euros.

Le tableau suivant permet de comparer les revenus entre les fonctionnaires de l'Etat en poste dans trois collectivités d'outre-mer et les fonctionnaires de la métropole. **Aucun chiffre n'a été fourni sur les salaires dans le secteur privé.**

Comparaison en termes de revenus des fonctionnaires de l'Etat

(en euros, salaires nets)

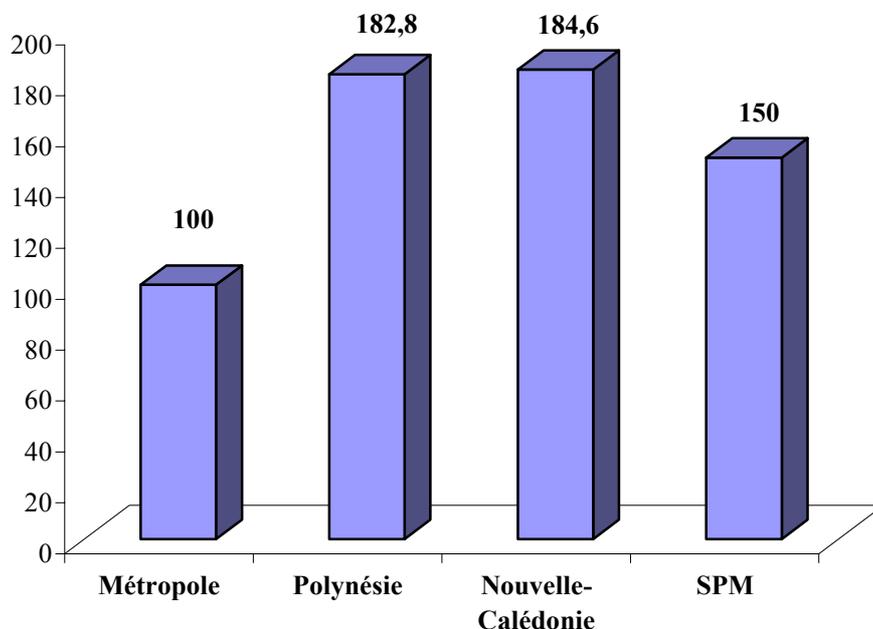
	Niveau
Métropole	25.061
Polynésie	45.800
Nouvelle-Calédonie	46.256
St-Pierre-et-Miquelon	37.588
Moyenne collectivités	45.611

Source : ministère de l'outre-mer

On constate donc de nettes différences de revenus. De plus, il faut tenir compte d'une fiscalité beaucoup plus avantageuse qu'en métropole.

Comparaison des indices

(base 100=métropole)



Source : ministère de l'outre-mer

Les écarts de prix n'ont pu être communiqués, ce qui interdit toute comparaison de pouvoir d'achat. Il semble cependant que la situation des fonctionnaires de l'Etat dans ces territoires soit particulièrement avantageuse.

Votre rapporteur spécial ne peut que déplorer les évidentes lacunes de l'information statistique en outre-mer, lacunes qui nuisent à une bonne information du Parlement.

C. LA QUESTION DE L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE

1. Le principe de l'indemnité temporaire

Les retraités titulaires d'une pension de l'Etat justifiant d'une résidence effective à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna bénéficient d'une majoration, dont le montant varie entre 35 % et 75 %.

Montant de la majoration

La Réunion	35 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	40 %
Mayotte	35 %
Nouvelle-Calédonie	75 %
Polynésie française	75 %
Wallis-et-Futuna	75 %

Cette disposition est issue pour les pensions civiles et militaires du décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952.

Cette indemnité bénéficie de plus des régimes fiscaux particuliers applicables outre-mer, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le revenu. A l'exception de La Réunion, elle n'est soumise ni à la CSG, ni à la CRDS.

La seule condition posée par le décret porte sur les conditions de résidence, qui doivent être « *au moins équivalentes à celles imposées aux fonctionnaires en activité de service* ». L'instruction comptable n° 82-17-B3 du 20 janvier 1982 précise que les absences de territoire ne peuvent en conséquence dépasser en une ou plusieurs fois quarante jours pour l'année civile et qu'une période probatoire de six mois de présence ininterrompue sur le territoire est nécessaire avant le premier versement de l'indemnité.

La Cour des comptes a souligné dans son rapport particulier consacré aux pensions des fonctionnaires civils de l'Etat (avril 2003) qu'il s'agit là « *d'une indemnité avantageuse au contrôle quasi impossible* ».

2. Le coût budgétaire de la mesure

A ce stade, les éléments communiqués permettent de relever les éléments suivants pour 2003 (les données ne sont pas définitives) :

- 10.579 fonctionnaires retraités en bénéficiaient, dont 56,8 % de militaires ;

- le montant total, pour les collectivités d'outre-mer, s'élève à 115,7 millions d'euros en 2003 (181 millions d'euros avec la Réunion) ;

- 69,7 millions d'euros reviennent à la Polynésie, ce qui représente 4 % de son PIB.

Le tableau suivant est relatif à l'année 2002, et n'a pu être actualisé pour l'année 2003. Les ordres de grandeur sont cependant comparables.

L'indemnité temporaire en 2002

Collectivités	Nombre de bénéficiaires	Coût en millions d'euros
La Réunion	14.823	69
Polynésie française	5.256	62,1
Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna	3.936	47,4
Mayotte	431	1,5
Saint-Pierre-et- Miquelon	253	1,5
TOTAL	24.699	181,5

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

3. Les débats dans le cadre de la discussion de la loi de finances pour 2004

Lors de la discussion budgétaire pour 2004, votre commission des finances du Sénat avait défendu deux amendements.

Le premier, à l'initiative de notre collègue Yves Fréville, alors rapporteur spécial du budget des charges communes, et adopté par le Sénat, visait à réduire de 5 millions d'euros les crédits du budget des charges communes, afin d'inciter le gouvernement à mieux contrôler le respect par ses bénéficiaires des conditions de résidence imposées par le décret de 1952.

Le second, à l'initiative de nos collègues Jean Arthuis, président de la commission des finances, et Philippe Marini, rapporteur général, tendait à limiter le nombre de bénéficiaires en instaurant une condition supplémentaire, qui était une durée de cinq ans en poste dans une des collectivités concernées. **Il ne s'agissait donc pas, pour la commission des finances, de revenir sur les droits acquis des actuels bénéficiaires, ou de supprimer le système, mais de le limiter.**

L'indemnité temporaire en séance publique

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. *« Ce débat n'est pas nouveau : il a déjà eu lieu au Sénat, à l'occasion de l'examen de la loi de programme pour l'outre-mer. J'avais alors présenté un amendement de même nature, qui était cosigné par le rapporteur général et par moi-même. Nous voulions mettre un terme à une dérive qui fait offense à l'idée que nous nous faisons de la justice au sein de la République.*

« Les retraités titulaires d'une pension de l'Etat justifiant d'une résidence effective à la Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou à Wallis-et-Futuna bénéficient d'une majoration dont le montant varie entre 35 et 75 %. Cette disposition est issue, pour les pensions civiles et militaires, du décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 et elle ne concerne ni la Guyane, ni la Guadeloupe, ni la Martinique. La seule condition posée par ce décret porte sur les conditions de résidence, qui doivent être au moins équivalentes à celles qui sont imposées aux fonctionnaires en activité.

« Yves Fréville a évoqué la difficulté d'assurer un contrôle et la probable absence de vigilance de la part du Gouvernement. Cette dérive a été dénoncée par la Cour des comptes dans des termes non ambigus.

« Aujourd'hui, des fonctionnaires métropolitains ont, semble-t-il, l'opportunité d'aller prendre leur retraite dans les départements que je viens de rappeler sans que l'on se montre très exigeant sur les conditions de résidence. Ils bénéficient alors d'un supplément de retraite qui n'a pas de justification. Par ailleurs, ils sont soumis à l'impôt sur le revenu sur la base des barèmes prévus pour les départements concernés.

« Si les données publiées par la Cour des comptes sont exactes, ce dont je ne doute pas, le coût des dispositions s'élève, pour 2001, à 158,8 millions d'euros. Et la progression est très vive : on relève en effet une activation du dispositif, qui s'explique par la prise de conscience de ces avantages chez les intéressés.

« L'amendement que je vous présenterai tout à l'heure prévoit un décret précisant, d'une part, que les avantages acquis ne seront pas remis en cause et, d'autre part, que les agents en poste dans les territoires concernés pendant les cinq années qui précèdent la liquidation de leur retraite pourront bénéficier de ce supplément de retraite. Nous voulons mettre un terme à une pratique qui est une perversion et dont nous ne pouvons en aucune façon nous accommoder.

« Le propos que vous venez de tenir, madame la ministre, c'est celui que Mme Girardin a tenu voilà un peu plus de six mois. Qu'a fait le Gouvernement depuis six mois ? Rien !

« La commission des finances du Sénat a longuement délibéré à ce sujet et c'est au terme d'un débat interne qu'elle a pris cette position ».

[...] M. Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances. *« De mauvaises habitudes ont peut-être été prises, mais changer les habitudes n'est pas simple, on le sait bien, que ce soit dans la république insulaire - quelles que soient les îles, d'ailleurs - ou dans la république continentale. Cela nécessite à la fois de la compréhension et du temps.*

« Cependant, mes chers collègues - et je crois que ce sujet mérite mieux que des quolibets - ayons la lucidité de rappeler que ce problème est déjà posé depuis longtemps ; Yves Fréville, qui connaît très bien cette question, ainsi que le président Arthuis, pourraient le rappeler. En effet, ces dysfonctionnements ne datent pas d'hier. Mais on ne peut plus les admettre.

« A partir du moment où la Cour des comptes a consacré des travaux détaillés à ce sujet, et dès lors que nos collègues de la commission des finances de l'Assemblée nationale se sont rendus sur place afin de se faire leur opinion, faut-il encore, mes chers collègues, reporter notre décision ?

« Quel est l'objet de l'amendement n° II-7 rectifié qui, bien que n'ayant pas encore été présenté, est au coeur de cette discussion ? Il s'agit tout simplement de poser une condition de bon sens. Le président de la commission des finances l'a dit : les primes versées aux retraités

d'outre-mer et qui majorent leur niveau de vie sont issues d'une vision économique de la situation des départements concernés ; mais, pour que cette vision soit légitime, il faut que les bénéficiaires de ces mesures soient réellement des résidents de ces territoires et qu'ils vivent vraiment selon les conditions économiques locales. Il doivent aussi mériter cet avantage, car c'est un avantage : les bonifications de pension sont très significatives.

« Peut-on admettre qu'il suffise de faire élection de domicile dans les départements concernés le jour où l'on demande la liquidation de ses droits à la retraite pour bénéficier d'une telle bonification ?

« A la vérité, la justification du dispositif en vigueur, qui, certes, existe depuis les années cinquante, est fragile : il heurte l'équité, voire des principes juridiques communément admis en droit fiscal.

« Nos collègues d'outre-mer doivent bien comprendre que le souci de la commission des finances est non pas, bien entendu, de sanctionner l'outre-mer, mais de rendre à ce régime spécifique une justification solide, faute de quoi l'outre-mer subira des critiques croissantes.

« Tout cela étant maintenant bien élucidé, nous n'avons pas besoin du délai supplémentaire que demandait - et je le comprends fort bien - notre collègue Simon Loueckhote. Il faut trancher aujourd'hui et voter à la fois le présent amendement et celui que j'ai cosigné avec M. Arthuis, et sur lequel je me suis engagé au sein de la commission. Ce régime sera mieux admis, mieux compris et plus justifié. Il aura donc plus de chance d'être préservé que le statu quo ».

Votre rapporteur spécial rappelle que, *in fine*, la commission des finances avait accepté de modifier son amendement, afin de prendre le temps de mieux examiner les problèmes posés. **L'article 125 de la loi de finances pour 2004 disposait donc qu'un rapport devrait être remis au Parlement le 1^{er} avril 2004 sur ce sujet.** Il aurait permis de déterminer, dans le présent projet de loi de finances, des suites à donner au débat de l'année précédente.

Cependant, et on peut le déplorer, ce rapport n'a été remis que très tardivement, en novembre 2004 (soit avec 8 mois de retard), et est apparu très partiel. Votre rapporteur spécial, qui soutient pleinement la démarche adoptée l'année dernière par la commission des finances, estime que les délais sont trop brefs pour prendre une décision dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005.

Il n'en reste pas moins que la réflexion est ouverte, et qu'il conviendra de réfléchir, en concertation avec les élus d'outre-mer, sur les conséquences à en tirer, et ce le plus rapidement possible.

III. LA FISCALITÉ OUTRE-MER

A. LES DÉPENSES FISCALES

Notre collègue Roland du Luart a eu l'occasion de détailler les spécificités du régime fiscal outre-mer dans son rapport d'information « Une défiscalisation efficace pour l'outre-mer¹ » ainsi que dans son rapport législatif consacré à la loi de programme pour l'outre-mer².

Les contribuables résidant fiscalement outre-mer bénéficient d'avantages fiscaux en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, de taxe sur la valeur ajoutée, de taxe intérieure sur les produits pétroliers ou encore de droits d'enregistrement.

Par ailleurs, les entreprises implantées outre-mer bénéficient, en applications des dispositions de la loi « Perben » de 1994, puis de la loi d'orientation de 2001, d'exonérations de charges sociales.

B. QUEL COÛT ?

A titre préliminaire, il convient de relever que l'impact des dépenses fiscales en termes d'emplois ou de croissance n'a pas pu être isolé par le ministère de l'outre-mer. En effet, il est extrêmement difficile de séparer ce type d'action des autres politiques menées par ailleurs (baisses de charges sociales, subventions)

Pour les DOM, le tableau suivant retrace les différentes mesures de défiscalisation. En 2003, elles s'élèvent à 1.698,7 millions d'euros.

Il convient de souligner que la montée en puissance des dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer devrait conduire, pour les années suivantes, à une hausse d'environ 250 millions d'euros, ce qui amènerait le chiffre à environ 2 milliards d'euros.

On remarque 59,5 % de cette somme est due aux taux minorés de TVA (790 millions d'euros en 2003).

¹ Rapport d'information n° 5 (2002-2003).

² Rapport n° 296 (2002-2003).

Dépense fiscale 2003 dans les DOM

(en millions d'euros)

Dispositif (référence du CGI)	Descriptif du dispositif	Dépense fiscale
Ménages		
IRPP (197-3)	Abattement de 30 % plafonné à 5.100 € (Guadeloupe, Martinique, Réunion) et de 40 % plafonné à 6.700 € en Guyane	210
Plus-values (150-O A, 164B-I f, 200 A7)	Réduction de l'imposition forfaitaire au taux de 16 % des plus values réalisées à l'occasion de la cession de droits sociaux	1
TVA		
Exo produits (295-1-5° et 6°)	Provisoirement non applicable en Guyane, exonérations de certains produits et matières premières	130
TVA non perçue récupérable (npr)	Déduction ou remboursement de la TVA non perçue sur les produits exonérés y compris en Guyane	90
Taux minorés (296)	Taux minorés de TVA : 8,5 % normal et 2,1 % réduit	790
I.S		
Abattement IS (217 bis)	abattement de 33 1/3 % sur les résultats (bénéfices et pertes)	65
Exo IS 10 ans Activités nouvelles (208 quater)	Exonération d'impôt sur les sociétés pour 10 ans, sur agrément préalable, dans les secteurs éligibles à la défiscalisation, pour des projets créateurs d'emplois et contribuant au développement	5
Défiscalisation		
IR logement souscriptions investissement productif (199 und, und A et B)	Réduction d'impôt de 50 % du montant de l'investissement productif, majorée à 60 % ou 70 % dans certains cas ou secteurs éligibles avec rétrocession de 60 % de l'avantage fiscal des investisseurs à l'exploitant ; modalités particulières de taux et de plafonds de prix/m ² et ressources pour le logement	146,4 (1)
IS investissement productif (217 undecies et duodecies)	Déduction du montant de l'investissement du résultat imposable avec rétrocession à 75 % de l'avantage fiscal à l'exploitant	46,3 (1)
Divers		
Réduction taxe sur salaires (231-2 (2 ^{ème} alinéa) et 5)	Taxe due par les non-redevables à la TVA, avec une diminution du taux à 2,95 % (Guadeloupe, Martinique, Réunion) et 2,55 % en Guyane, et l'exonération des employeurs réalisant des opérations qui seraient soumises à la TVA si elle leur était applicable, comme des organismes professionnels et employeurs agricoles	95
Exo TIPP (art 267)	Taxe spéciale sur les produits pétroliers fixée par le conseil régional (CGCT article L.44348-2)	115
Réduction droits d'enregistrement et de timbre (1043 A)	Réduction de 50 % des tarifs de ces droits en Guyane	5
Exo immatriculation véhicules	Exonération des véhicules militaires et des véhicules immatriculés dans les DOM et la Corse	nd
Total Etat 2003		1.687,7

(1) La dépense fiscale respective des DOM et des autres collectivités a été calculée à partir des % de répartition pour chaque impôt constaté sur les montants ayant fait l'objet en 2003 d'un agrément ou d'un accord de principe.

Le ministère de l'outre-mer indique que le montant de la défiscalisation doit s'apprécier au regard de l'ensemble des dispositifs dérogatoires nationaux (3,5 % de dépenses fiscales totales estimées à 50 milliards d'euros). De plus, le ministère souligne la hausse des recettes fiscales et les bons résultats sur l'emploi.

Pour les collectivités d'outre-mer, le montant s'élève à 127 millions d'euros en 2003. Les collectivités d'outre-mer disposent en effet d'une large autonomie fiscale.

En 2005, le tome II du fascicule des voies et moyens du projet de loi de finances chiffre l'ensemble des dispositifs dérogatoires pour les départements et les collectivités d'outre-mer à 2,236 milliards d'euros. La hausse sensible s'explique par la montée en puissance des dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer, et de la reprise économique.

IV. LA MISE EN PLACE DE L'OCTROI DE MER

A. UN IMPÔT PROTECTEUR

1. L'origine de l'octroi de mer

L'origine de l'octroi de mer remonte au XVII^{ème} siècle. Il relève depuis la loi du 4 août 1984 des conseils régionaux.

La loi n° 92-676 du 17 juillet 1992, applicable au 1^{er} janvier 1993, a été profondément réformé par la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004. 2005 est donc l'année de la mise en place de la « nouvelle version¹ » de l'octroi de mer.

2. Le régime antérieur à la loi du 2 juillet 2004.

L'octroi de mer n'est pas un droit de douane interne par nature au sein de la Communauté européenne, mais un « *régime fiscal interne applicable à l'ensemble des produits commercialisés dans les DOM* ». Il se compose d'un octroi de mer « externe » qui frappe l'introduction physique de marchandises, et un octroi de mer « interne » sur les livraisons effectuées par des personnes qui accomplissent une activité de production locale.

¹ Pour plus de précisions, voir le rapport n° 357 (2003-2004) de notre collègue Roland du Luart, rapporteur au nom de la commission des finances.

Les conseils régionaux ont la faculté d'exonérer de l'octroi de mer interne certaines productions, selon les besoins économiques. Ils peuvent également exonérer de l'octroi de mer « externe » certaines matières premières et biens d'équipement afin de ne pas handicaper la production locale.

Le dispositif de l'octroi de mer était étroitement encadré par les normes communautaires. La loi du 17 juillet 1992 reprenait, en grande partie, une décision du Conseil européen du 22 décembre 1989.

3. Une ressource indispensable pour les départements d'outre-mer

L'octroi de mer constitue une ressource essentielle pour les quatre départements d'outre-mer : il constitue la première contribution au budget des communes devant la taxe d'habitation, sauf à la Réunion, avec plus de 528 millions d'euros. L'octroi de mer représente entre autre 13 % et 39 % des recettes fiscales des régions d'outre-mer et entre 8 % et 28 % de leurs recettes de fonctionnement. Pour les communes, l'octroi de mer représente entre 38 % et 56 % des recettes fiscales et entre 24 % et 35 % des recettes de fonctionnement. C'est en Guyane que la dépendance à l'égard de l'octroi de mer est la plus forte.

L'octroi de mer apporte un soutien indispensable aux DOM, comme le relève un rapport conjoint¹ de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration, selon lequel : « *Au total, l'analyse macro-économique [...] permet de conclure au caractère globalement indispensable du soutien apporté par l'actuel différentiel d'octroi de mer. Le dispositif existant apparaît bien proportionné et adapté aux enjeux de développement et de création d'emplois, car il concentre le soutien sur les industries le plus vulnérables du fait de leur exposition à la concurrence extérieure* ».

B. LA LOI DU 2 JUILLET 2004

1. Les grands principes de la loi

La loi du 2 juillet 2004 **constitue pour l'essentiel la transcription en droit national de la décision du Conseil du 10 février 2004**, et préserve l'essentiel du système issu de la loi de 1992, tout en permettant un meilleur encadrement au niveau communautaire.

¹ *Rapport d'enquête n° 2002-M-028-01, décembre 2002.*

La principale innovation de la loi du 2 juillet 2004 est en fait matérialisée par les listes de produits qui sont annexées à la décision du Conseil du 10 février 2004¹.

Ainsi, et pour chaque région, des listes de produits sont désormais fixées. Le principe est le suivant : à chacune de ces listes, A, B et C correspond un différentiel de taux maximum entre la production locale et l'importation.

Par exemple, la liste C donne droit à un différentiel de 30 points au maximum. Au sein de cette fourchette, le conseil régional a la faculté d'instaurer une taxation de l'importation qui ne peut dépasser de 30 points la taxation de la production locale.

Le principe des listes remplit un **double objectif** :

- il permet d'éviter aux **conseils régionaux** d'avoir à transmettre des délibérations à la Commission européenne à chaque fois qu'une exonération est décidée ;

- il donne à la **Commission européenne** une meilleure « lisibilité » du système d'aide.

On peut relever que le mécanisme d'actualisation des listes est prévu par l'article 3 de la décision du Conseil du 10 février 2004, et devrait être moins contraignant et plus rapide que dans le droit actuel, **puisque la consultation du Parlement européen n'est plus nécessaire.**

2. La principale exonération actuelle est préservée

Dans le droit issu de la loi de 1992, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à un certain seuil sont exonérées d'octroi de mer. **Ces entreprises, constituent l'essentiel du tissu économique de l'outre-mer.**

3. Un régime valable pour dix ans, et qui nécessitera un effort important de justification

L'article premier de la décision du Conseil du 10 février 2004 prévoit que le régime ainsi mis en place est valable **pour dix ans**, avec une évaluation prévue en **2008**.

¹ *L'annexe III du rapport précitée de notre collègue Roland du Luart présente la transcription des nomenclatures douanières utilisées dans les listes.*

Cette évaluation, qui sera remise à la Commission européenne le 31 juillet 2008, aura pour base **les rapports que les conseils régionaux devront établir à l'attention du gouvernement chaque année**. Votre rapporteur spécial, qui ne mésestime pas la difficulté de l'exercice pour les conseils régionaux, se félicite cependant d'une disposition qui devrait à terme permettre une meilleure connaissance des économies d'outre-mer. Cette remarque fait écho à celle formulée par ailleurs sur la faiblesse de l'information statistique en outre-mer.

A l'heure actuelle, le ministère de l'outre-mer n'a pas été en mesure de fournir des éléments sur la mise en place par les conseils régionaux de l'octroi de mer. **Il conviendra donc d'attendre l'année prochaine avant de tirer les premiers enseignements de son application.**

QUATRIÈME PARTIE :
LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT
2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

I. L'ARCHITECTURE DE LA MISSION « OUTRE-MER »

A. DES MODIFICATIONS DE PÉRIMÈTRE

La mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a été l'occasion pour le ministère de l'outre-mer de mener une **réflexion approfondie sur ses actions**. En effet, comme on a pu le voir, les crédits regroupés en son sein ne représentent qu'une minorité des crédits de l'Etat en faveur de l'outre-mer.

On note donc que l'attribution au ministère de l'outre-mer des crédits liées à la compensation des exonérations de charges sociales, ou bien des crédits de la continuité territoriale, sont autant d'éléments qui anticipent la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001.

B. LES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION « OUTRE-MER »

La mission « outre-mer » est divisée en **trois programmes**. Le tableau suivant donne la répartition budgétaire des crédits affectés à chacune de ces missions.

Répartition des programmes de la mission

(en euros)

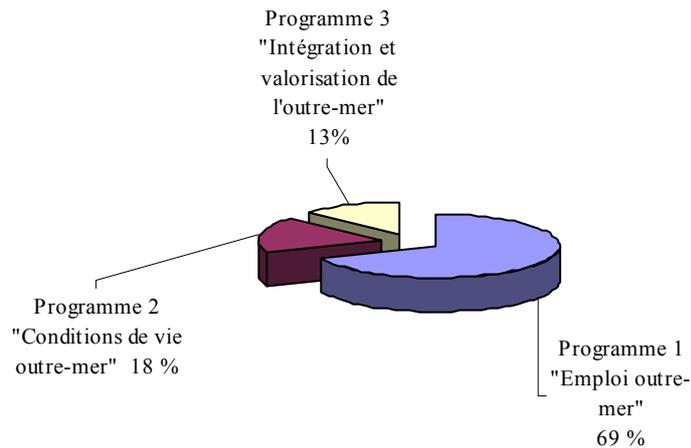
Programme	Moyens budgétaires
Emploi outre-mer	1.165.159.998
Conditions de vie outre-mer	367.510.068
Intégration et valorisation de l'outre-mer	382.856.877
TOTAL	1.915.526.943

Source : avant-projet annuel de performances des programmes

Le graphique suivant donne la répartition des programmes en pourcentage.

Répartition des programmes de la mission

(en %)



C. UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE EN 2006

On remarque que si le principe d'une mission interministérielle n'a pas été retenu, **l'outre-mer fera l'objet d'un document de politique transversale (DPT)**. Un tel document a pour objet de favoriser la coordination par un ministre « chef de file » des actions de l'Etat relevant de plusieurs ministères et de plusieurs programmes qui concourent à une politique interministérielle et à l'obtention de résultats socio-économiques communs.

En conséquence, à l'issue de la réunion interministérielle du 23 décembre 2003, le premier ministre a retenu 7 DPT, dont celui de l'outre-mer, **avec le ministère de l'outre-mer comme chef de file**. Pour l'heure, son contenu n'a pu être communiqué à votre rapporteur spécial.

Il n'en reste pas moins que cette initiative est d'un intérêt certain, et sera suivie par votre rapporteur spécial avec une grande attention.

II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER »

A. OBJET DU PROGRAMME

La finalité de ce programme est de faciliter l'accès à l'emploi des populations ultramarines. Ce programme s'inscrit dans la réalité économique des régions d'outre-mer, marquée par un taux de chômage plus élevé qu'en métropole (23,5 % en janvier 2004, contre 9,6 % en métropole), et un nombre significatif de chômeurs de longue durée, de bénéficiaires du RMI et de jeunes de moins de 30 ans, dont beaucoup en situation d'échec scolaire.

Il représente, en termes budgétaires, 69 % de l'ensemble des crédits de la mission, soit 1,165 milliard d'euros.

B. LES ACTIONS ASSOCIÉES

Deux actions sont associées à ce programme.

La première action, « Abaissement du coût du travail et dialogue social », pourrait être qualifiée de « structurante ». Elle vise à créer des conditions de travail favorables dans le secteur marchand. A l'intérieur de cette action sont regroupées les mesures pérennes de baisse du coût du travail. La gestion de cette action s'opère par le biais d'un budget opérationnel de programme (BOP), les unités opérationnelles étant les directions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

La seconde action, « Mesures d'insertion et aides à l'emploi », est plus « conjoncturelle », et tend à favoriser le retour sur le marché de l'emploi des publics « prioritaires » : jeunes de moins de 30 ans, chômeurs de longue durée et bénéficiaires du RMI.

Les moyens associés à ces actions sont donnés dans le tableau suivant.

Structuration budgétaire des actions du programme

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2004	PLF 2005
Abaissements du coût du travail et dialogue social	721,39	754,85
Mesures d'insertion et aides à l'emploi »	523,96	410,31
TOTAL	1.245,35	1.165,16

C. LES INDICATEURS DU PROGRAMME

Le programme est divisé en quatre objectifs, et comprend sept indicateurs, qui visent à **mesurer l'efficacité du ministère dans son action en faveur de l'emploi.**

L'objectif n° 1 : « encourager la création d'emploi dans le secteur marchand » est rattaché à l'action « abaissement du coût du travail ».

L'indicateur choisi est le rapport entre l'évolution de la masse salariale des établissements des secteurs exonérés de charges sociales dans les DOM et cette même masse salariale en métropole, et n'appelle pas de remarque particulière.

L'objectif n° 2 : « lutter contre l'exclusion du marché du travail » vise à prendre en compte les publics les plus fragiles.

Les deux indicateurs mesurent, d'une part, l'efficacité du ministère, en considérant le pourcentage des publics prioritaires qui bénéficient, 6 mois après leur sortie du dispositif, d'une solution durable au regard de l'emploi. Le ministère indique que la définition de l'emploi durable est un CDI, ou bien un CDD supérieur à 6 mois, d'autre part, le ciblage des mesures, en prenant en compte la part, dans le total des emplois aidés, des publics prioritaires.

Votre rapporteur spécial estime que les choix retenus sont pertinents.

L'objectif n° 3 : « promouvoir le secteur marchand au sein des mesures aidées », a pour objet de mesurer l'action du ministère sur le secteur privé, en application des priorités définies lors de l'adoption de la loi de programme par la ministre de l'outre-mer. Les deux indicateurs sont en fait très proches des deux précédents, mais sont plus précisément ciblés sur l'emploi marchand. **En conséquence, leur comparaison permettra de déterminer les créations d'emploi réelles dans le secteur privé parmi mes emplois « aidés ».** L'indicateur n° 2 présente un intérêt tout particulier, puisqu'il mesure la part du montant budgétaire consacré aux emplois du secteur marchand rapporté à l'ensemble de l'enveloppe budgétaire.

L'objectif n° 4 : « assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA » est dédié à la recherche de l'efficacité de cette disposition, dont on connaît par ailleurs l'efficacité. Votre rapporteur spécial estime cependant qu'il serait pertinent d'y associer un indicateur du coût du SMA par personne, afin de pouvoir déterminer si le SMA est plus efficace que les autres dispositifs prévus ou s'il convient de le renforcer en termes budgétaires.

Sur l'ensemble de ce programme, votre rapporteur spécial estime que les indicateurs choisis sont globalement pertinents.

Pour autant, plusieurs remarques peuvent être faites :

- il n'est pas possible de chiffrer, parmi les différentes mesures en faveur de l'emploi, **les effets relatifs des exonérations et de la défiscalisation** ;

- compte tenu **des faiblesses de l'information statistique en outre-mer**, il conviendra de suivre avec attention la construction pratique des indicateurs ;

- enfin, on peut déplorer que rien ne permette de mesurer l'impact sur l'emploi **de la structure des salaires en outre-mer**, exposée en *supra*. Ainsi, il peut sembler que l'objectif de créations d'emplois dans le secteur marchand, et donc de développement de l'économie, est sérieusement limité par la présence dans la population d'une catégorie clairement favorisée en termes de pouvoir d'achat. Lors de son audition le 27 octobre 2004 par votre commission des finances, la ministre de l'outre-mer a indiqué qu'il convenait sur ces sujets de peser les avantages comme les inconvénients des sursalaires. **Votre rapporteur spécial ne peut qu'approuver ces propos, mais s'interroge sur le déséquilibre durable qui frappe ces économies, avec les effets inflationnistes inhérents aux sursalaires et la nécessité pour les chefs d'entreprises locaux de proposer des salaires plus élevés que la productivité moyenne afin d'attirer les salariés. Il n'existe pour à l'heure actuelle aucune étude sérieuse sur ce thème, et on ne peut que le déplorer.**

III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

A. OBJET DU PROGRAMME

L'objet de ce programme est **d'améliorer les conditions de vie des populations outre-mer** en facilitant l'accès au logement, en participant à l'aménagement des territoires, et en concrétisant le principe de continuité territoriale. Il s'agit donc **d'un programme extrêmement vaste dans ses objectifs.**

Il représente une masse globale de 367,5 millions d'euros en 2005.

B. LES ACTIONS ASSOCIÉES

Le programme est divisé en six actions, ce nombre élevé traduisant en fait l'hétérogénéité de ses missions.

Structuration budgétaire des actions du programme

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2004	PLF 2005
Logement	173	173
Aménagement du territoire	523,96	80,88
Continuité territoriale	13,86	14,59
Actions sanitaires et sociales	58,15	58,14
Protection sociale	50	35
Actions culturelles	6,89	5,9
TOTAL	382,24	367,51

C. LES INDICATEURS DU PROGRAMME

Cinq objectifs et huit indicateurs sont associés à ce programme.

L'objectif n° 1 est relatif au logement. Trois indicateurs peuvent être isolés.

Les deux premiers mesurent respectivement la part des crédits consacrés à la production de logements neufs et la part des crédits consacrés au logement insalubres.

On ne voit cependant pas bien pourquoi les logements sociaux par exemple ne sont pas comptabilisés. *De facto*, il faudra garder présent à l'esprit, compte tenu du caractère fongible des crédits, que les masses financières dépensées en faveur de tel ou tel secteur (logement neuf, logement social, réhabilitation) le sont au détriment de tel ou tel autre. De plus, on peut déplorer l'absence d'une donnée relative aux besoins des différents territoires en matière de logement, et qui permettrait le cas échéant de moduler l'effort.

En conséquence, des deux indicateurs ne mesurent en rien l'efficacité de la politique menée, mais simplement l'orientation globale de la politique du ministère de l'outre-mer, sans que l'on puisse juger de sa pertinence.

Le dernier indicateur relatif au logement est quant à lui surprenant, puisqu'il mesure le rapport entre les logements aidés livrés en juillet N + 3 et le nombre de logements aidés financés en fin d'année N. Votre rapporteur spécial s'interroge sur cet indicateur, qui détermine plus la rapidité des entrepreneurs que l'action du ministère.

L'objectif n° 2 est consacré au développement de long terme des collectivités territoriales. L'indicateur associé est particulièrement pertinent, puisqu'il mesure l'effet de levier des financements du ministère de l'outre-mer, c'est-à-dire le rapport entre le montant des crédits des autres financeurs et ceux de l'outre-mer.

L'objectif n° 3 est relatif à la continuité territoriale. L'indicateur associé mesure le coût moyen des différents dispositifs par bénéficiaires. Votre rapporteur spécial trouve sa construction peu pertinente, et s'interroge sur le sens de son évolution, qui est dépendant de nombreux paramètres extérieurs. **Par exemple, à budget constant, une hausse des prix des billets d'avion entraîne une baisse de l'indicateur.** Il semblerait plus judicieux de prendre en compte le nombre de bénéficiaires, voire de mesurer, dans le prix moyen du billet d'avion, la part qui provient des crédits de l'outre-mer.

Votre rapporteur spécial s'interroge de plus sur la localisation des crédits de la dotation de continuité territoriale, qui ne sont pas à l'heure actuelle dans ce programme. Il semblerait plus cohérent et plus lisible que l'ensemble des initiatives de ce type soit rassemblé dans un même programme.

L'objectif n° 4 a pour objet l'accès des plus démunis à la protection complémentaire en matière de santé. L'indicateur associé mesure le pourcentage de bénéficiaires de la CMU complémentaire par rapport au nombre de bénéficiaires des minima sociaux.

L'objectif n° 5 est relatif au rayonnement culturel de l'outre-mer. Les deux indicateurs associés mesurent l'efficacité de l'administration dans sa gestion des dossiers, notamment par l'intermédiaire des demandes de subventions.

IV. LE PROGRAMME « INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER »

A. OBJET DU PROGRAMME

Ce programme possède deux finalités :

- assurer les fonctions stratégiques, d'état-major et de soutien du ministère de l'outre-mer ;
- créer les conditions d'une bonne gouvernance de l'outre-mer.

Il représente une masse globale de 382,86 millions d'euros.

B. LES ACTIONS ASSOCIÉES

Le programme est divisé en trois actions, dont la structure est donnée dans le tableau suivant :

Structuration budgétaire des actions du programme

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2004	PLF 2005
Collectivités territoriales	270,1	313,19
Coopération régionale	3,61	3,61
Soutien et état-major	99,74	66,05
TOTAL	373,45	382,86

C. LES INDICATEURS DU PROGRAMME

Le programme est divisé en quatre objectifs et neuf indicateurs.

L'objectif n° 1 vise à favoriser la coopération régionale. Les deux indicateurs associés mesurent la part des crédits consacrée aux actions « prioritaires » dans la masse totale des crédits des fonds de coopération régionaux. Afin de juger de leur pertinence, il conviendra donc de prendre en considération ces actions prioritaires, qui ne sont pas totalement définies.

L'objectif n° 2 mesure l'effet de levier des fonds de coopération régionaux. L'indicateur, particulièrement pertinent selon votre rapporteur spécial, mesure les fonds obtenus auprès de l'Etat, de la région et de l'Europe pour un euro attribué par les FCR. Il devrait notamment fournir une base incontestable pour les questions relatives aux fonds européens.

L'objectif n° 3 prend en compte l'adaptation du cadre institutionnel et juridique de l'outre-mer. Les indicateurs mesurent le coût de l'activité normative ainsi que le taux des textes d'application des lois publiées dans les délais.

L'objectif n° 4 assure l'adéquation qualitative et quantitative des moyens humains et matériels pour l'exécution des missions du ministère. Les quatre indicateurs donnent une vision de l'efficacité et du niveau de formation des agents du ministère.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a majoré à titre non reconductible :

- de 200.000 euros en AP et en CP l'article 10 du chapitre 67-51
« *Travaux divers d'intérêt général – équipements locaux* » ;

- de 203.000 euros les crédits de l'article 10 du chapitre 46-94
« *Actions sociales, culturelles et coopération régionale – Activités sportives,
culturelles, sociales et de jeunesse en faveur de l'outre-mer* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 17 novembre 2004, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen des crédits de l'outre-mer**, sur le **rapport spécial** de **M. Henri Torre, rapporteur spécial**.

M. Jean Arthuis, président, a salué la présence de M. Claude Lise, rapporteur pour avis du budget de l'outre-mer au nom de la commission des affaires économiques, rappelant qu'il fut membre de la commission des finances, très apprécié de ses collègues.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a noté que l'outre-mer faisait partie intégrante de la République, mais que les collectivités concernées faisaient l'objet, compte tenu de leurs difficultés spécifiques, de mesures particulières votées en leur faveur. Il a rappelé que, lors de son audition par la commission, le 27 octobre 2004, la ministre de l'outre-mer avait déjà tracé les grandes lignes de son budget, ce qui allait permettre de concentrer la réflexion de la commission sur les points essentiels.

A titre liminaire, il a relevé que les réponses aux questionnaires parlementaires étaient arrivées en retard et étaient, pour beaucoup d'entre elles, incomplètes, ce qui nuisait à la bonne information du Parlement et devait être nettement amélioré et ce, dès l'année prochaine.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a indiqué que son exposé comporterait quatre points concernant l'évolution du budget de ce ministère, l'analyse des deux chapitres budgétaires les plus importants (les crédits de l'emploi et du logement), la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et, enfin, une réflexion sur les particularités de l'outre-mer.

En ce qui concerne l'évolution exacte des crédits de l'outre-mer, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a évoqué les changements de périmètre de cette année, qui conduisaient à une hausse affichée de 52 %, relevant que l'appréciation de la variation du budget à périmètre constant variait, selon les interlocuteurs, de - 10 % à + 52 %. Il a considéré que le vrai chiffre montrait une baisse de 2,5 %, et que les différences d'estimation provenaient essentiellement des crédits de la couverture maladie universelle (CMU) qui étaient affichés en baisse, ce qui traduisait en réalité une prise en charge plus importante par l'assurance maladie, et l'application des nouvelles dispositions relatives au prêt à taux zéro, qui devaient permettre de dégager 12 millions d'euros supplémentaires pour l'outre-mer.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a examiné plus précisément les crédits consacrés à l'emploi et au logement.

En ce qui concerne les crédits de l'emploi, il a relevé qu'ils représentaient plus d'un milliard d'euros, mais que cette ligne budgétaire avait bénéficié d'un transfert en provenance du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale d'un montant de 678 millions d'euros. Il a, montré, cependant, que les crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) connaissaient une forte baisse de 130 millions d'euros, mais que le ministère estimait pouvoir compenser cette diminution de sa dotation par une meilleure efficacité, obtenue notamment par la fongibilité des crédits et l'extension aux trois autres départements en 2006 de l'expérimentation menée en Martinique, qui consistait à déconcentrer au niveau local la gestion des sommes en faveur de l'emploi.

En ce qui concerne les crédits du logement, il a observé que les crédits de paiement étaient stables, à hauteur de 173 millions d'euros, mais que la vraie difficulté se situait dans les annulations et les gels de crédits, faisant état d'un stock de dettes de 76 millions d'euros, ce qui entraînait de graves difficultés pour les entrepreneurs locaux, et posait la question du respect par l'Etat de sa signature. Il a déploré cet état de fait en jugeant que le ministère de l'outre-mer avait réalisé dans la gestion des crédits du logement des progrès très importants, et ce, sur un secteur où les besoins étaient particulièrement conséquents.

Après avoir critiqué certains indicateurs mis en œuvre dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, notamment ceux destinés à mesurer l'efficacité de la politique en faveur du logement, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a souligné qu'il convenait de lutter contre les systèmes qui pouvaient paraître abusifs et non contrôlables, et qui étaient susceptibles de provoquer des abus tout autant préjudiciables en termes budgétaires que pour l'image de l'outre-mer. Il s'est engagé à mener une action résolue afin de les faire évoluer. Il est revenu, à ce propos, sur quatre dossiers.

S'agissant du système de la TVA « non perçue remboursée », il a rappelé les débats de l'année précédente. Il a précisé qu'il n'était pas dans l'intention de la commission des finances de nier la nécessité d'apporter une aide spécifique à l'outre-mer, mais qu'il était plutôt question de « moraliser » un système qui semblait douteux. Il a rappelé que la ministre de l'outre-mer, lors de son audition par la commission, avait proposé d'étudier la possibilité de supprimer cet avantage, avec, en contrepartie, un redéploiement des sommes en faveur des actions prioritaires de son ministère. Il s'est déclaré favorable à cette solution et a exprimé son attachement au système de continuité territoriale, qui permettait notamment aux jeunes de venir en métropole afin d'y faire leurs études.

En ce qui concerne la question des sursalaires, il s'est félicité de l'excellent travail fourni par le ministère de l'outre-mer au titre de l'article 135 de la loi de finances pour 2004, qui permettait au Parlement de mieux appréhender cette question. Il a montré que la structure des salaires, outre-mer, présentait des singularités fortes, avec un pouvoir d'achat des fonctionnaires de l'Etat nettement supérieur à celui de la métropole, alors que celui des agents du privé était inférieur. Il s'est interrogé sur la soutenabilité à terme de ce système, qui lui paraissait constituer un handicap lourd pour les économies d'outre-mer.

S'agissant de la question de l'indemnité temporaire versée aux fonctionnaires de l'Etat qui choisissaient de prendre leur retraite dans les collectivités d'outre-mer à statut particulier et à la Réunion, il a également rappelé les débats qui avaient eu lieu lors de la loi de finances pour 2004, et qui avaient conduit à l'adoption d'un article 125 qui prévoyait la remise au Parlement d'un rapport sur ce point, rapport qui était parvenu avec huit mois de retard. Il s'est tout particulièrement félicité de la prise de position de M. Dominique Leclerc, en sa qualité de rapporteur de l'assurance vieillesse au nom de la commission des affaires sociales, lors de la discussion générale sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, qui avait clairement apporté son soutien à la démarche de la commission des finances montrant, par là, qu'un consensus commençait à émerger.

En ce qui concerne la dotation globale de développement économique de la Polynésie française, il a noté que cette dotation, destinée à compenser la fin des essais nucléaires, s'élevait à 150 millions d'euros en 2003 et avait été pérennisée. Il a estimé que sa gestion était d'une relative opacité, et qu'il désirerait demander à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la LOLF, de réaliser une enquête sur ses conditions d'utilisation, dans le respect tout à la fois de l'autonomie de ce territoire et des prérogatives du Parlement.

En conclusion, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il s'agissait d'un budget que l'on pouvait qualifier de courageux et de réaliste, et qui devait permettre au ministère de l'outre-mer de mener à bien les ambitieuses politiques dont il était le garant.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur spécial pour la qualité de sa présentation et a estimé qu'il était effectivement difficile de porter un jugement sur l'évolution des crédits de ce ministère. Il a remercié le rapporteur spécial pour avoir tracé des perspectives claires qui permettaient d'envisager des améliorations notables, et profitables aux populations d'outre-mer.

M. Claude Lise, rapporteur pour avis du budget de l'outre-mer au nom de la commission des affaires économiques, a exprimé son accord avec les propos du rapporteur spécial, s'inquiétant des conséquences de la

baisse de 28,4 % des crédits en faveur de l'emploi et regrettant le paradoxe qui consistait à afficher deux priorités budgétaires, qui étaient l'emploi et le logement, avec des crédits en baisse. Il a donné des précisions sur la situation du logement notamment en Martinique, se félicitant des améliorations de la gestion des lignes budgétaires consacrées à cette politique, mais déplorant les méthodes de régulation budgétaire. Il s'est déclaré en faveur d'un assainissement de certaines dispositions qui donnaient une mauvaise image de l'outre-mer, tout en mettant en évidence la nécessité de tenir compte des contraintes propres des entreprises. Il a ainsi mis en lumière la baisse du taux de chômage en outre-mer, qui était revenu de 30,6 % de la population active en 1999 à 22,6 % en 2004, et ce, principalement grâce à la loi d'orientation pour l'outre-mer du 14 décembre 2000 et à la loi de programme du 21 juillet 2003. En conclusion, il a indiqué qu'il convenait d'adopter pour l'outre-mer une vision stratégique et de long terme, relevant les améliorations qui seraient rendues possibles par une évolution institutionnelle des collectivités d'outre-mer, prenant en exemple l'effet des lois de décentralisation sur la gestion du logement.

M. Joël Bourdin a relevé la faiblesse des bases de la fiscalité locale en outre-mer et s'est interrogé sur les opérations de « premier numérotage » prévues par la loi de programme pour l'outre-mer.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a précisé que les bases de la fiscalité locale étaient de toute évidence d'un faible montant et que les opérations de « premier numérotage » se poursuivaient à un rythme satisfaisant.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué qu'il conviendrait de vérifier, lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2003, l'inscription des crédits nécessaires pour que l'Etat soit en mesure d'honorer sa signature.

La commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du ministère de l'outre-mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.

Réunie le jeudi 25 novembre 2004, **sous la présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale et a **confirmé son vote favorable** sur ces crédits ainsi amendés.

AUDITION DE MME BRIGITTE GIRARDIN, MINISTRE DE L'OUTRE-MER

Au cours d'une séance tenue le 27 octobre 2004, la commission a procédé à **l'audition de Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer.**

Mme Brigitte Girardin a indiqué que le budget de son ministère pour 2005 s'élevait à 1,71 milliard d'euros, ce qui représentait une progression de 52 % par rapport à la loi de finances pour 2004. Cependant elle a indiqué que cette progression très importante était due au transfert, sur le budget du ministère de l'outre-mer, de 678 millions d'euros de crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations sociales dans les départements d'outre mer, crédits qui étaient, jusqu'à présent, inscrits au budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. En conséquence, elle a montré qu'il ne s'agissait pas d'une dépense nouvelle, mais d'une anticipation de la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Mme Brigitte Girardin a indiqué que le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats présidait à la gestion des deux priorités de son action politique, qui était l'emploi et le logement, remarquant que les crédits destinés à ces deux politiques représentaient les trois quarts de son budget.

En ce qui concerne la politique pour l'emploi, elle a souligné que 67 % des crédits de son ministère y étaient consacrés, via notamment le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) et les exonérations de charges. Elle a rappelé que la fongibilité complète des crédits du FEDOM devrait permettre de donner plus de souplesse et d'efficacité à la politique de l'emploi. Par ailleurs, elle a indiqué que l'expérimentation de globalisation des crédits de l'emploi, lancée en 2004 en Martinique et mise en œuvre par la préfecture, serait poursuivie en 2005 et permettrait de préfigurer la mise en œuvre de la LOLF en 2006. Elle a montré que des résultats positifs étaient déjà perceptibles en outre-mer avec une diminution du chômage, l'augmentation de l'emploi salarié et la création d'entreprises dynamiques locales.

En ce qui concerne la politique du logement, elle a souligné que cette dernière constituait une priorité essentielle de l'action du gouvernement et devait également faire l'objet d'adaptations dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF. Ainsi, elle a précisé que deux nouveaux chapitres budgétaires avaient été introduits en 2005, le premier destiné à la coopération régionale et le second aux moyens mis en œuvre en faveur du logement, montrant que ce chapitre s'élevait à 270 millions d'euros en autorisations de programme et à 173 millions d'euros en crédits de paiement. De plus, elle a indiqué que son

objectif était de construire 1.000 logements sociaux supplémentaires en 2005, cette mesure étant renforcée par la montée en puissance des dispositions fiscales de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003.

Enfin, **Mme Brigitte Girardin** a observé qu'en 2005 les moyens affectés au fonctionnement des préfectures en outre-mer avaient été globalisés, par le transfert des crédits correspondants, au profit du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés publiques.

En conclusion, elle a fait état de son souhait de préparer activement la mise en place de la LOLF, dans un souci de modernisation de l'Etat et dans le respect des engagements pris par le Président de la République en faveur du développement social et économique durable de l'outre-mer.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a remercié Mme la ministre pour la clarté et la concision de son exposé liminaire.

M. Henri Torre, rapporteur spécial des crédits de l'outre-mer, a fait état de plusieurs questions concernant le budget du ministère. Il s'est interrogé sur l'évolution des crédits à périmètre constant, du budget du ministère de l'outre-mer, sur le bilan de la globalisation des crédits en faveur de l'emploi en Martinique, et sur les modalités de financement de la dotation de continuité territoriale, d'un montant de 30 millions d'euros. Par ailleurs, il a relevé que des interrogations avaient été formulées sur le respect par l'Etat de ses engagements au titre des contrats de plan Etat-régions. Il a, de plus, relevé que les crédits en faveur de la couverture maladie universelle (CMU) étaient en baisse de 15,6 millions d'euros.

Enfin, il a rappelé les réserves émises par la commission des finances lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2004 concernant le système de la TVA « remboursée non acquittée », précisant que la seule base légale de ce mécanisme avantageux et d'un montant de 90 millions d'euros était une lettre ministérielle de 1953 que, d'ailleurs, les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'avaient pas été en mesure de retrouver.

En réponse à **M. Henri Torre, rapporteur spécial des crédits de l'outre-mer**, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, a précisé que le budget du ministère faisait l'objet, depuis plusieurs années, de changements de périmètre qui rendaient difficile tout exercice de comparaison d'une année sur l'autre. De plus, elle a relevé que la mise en place de la LOLF incitait à une prise en compte, non pas des moyens, mais de l'efficacité de la dépense.

S'agissant de l'expérimentation des crédits de l'emploi en Martinique, elle a indiqué que leur gestion faisait l'objet d'un protocole entre le ministère des finances et le ministère de l'outre-mer, ainsi que d'une programmation

établie par les préfets, en concertation avec les ministères de l'économie, de l'outre-mer et de l'emploi. Elle a noté que les premiers résultats disponibles montraient la pertinence du dispositif adopté.

S'agissant de la continuité territoriale, elle a reconnu que le système n'était pas satisfaisant en 2004 mais qu'en 2005, les 30 millions d'euros de la dotation de continuité territoriale constitueraient une dotation budgétaire. Elle a relevé que 7 collectivités d'outre-mer sur 9 avaient pris les délibérations nécessaires à la mise en œuvre de la continuité territoriale. Elle a indiqué son souhait de parvenir, à terme, à un financement associant l'Etat, les régions et l'Union européenne.

S'agissant des contrats de plan, elle a rappelé que des retards avaient été pris la première année, ce qui expliquait un taux de consommation des crédits faible dans le passé, mais que la situation s'améliorait de manière significative, faisant état d'un taux de consommation de 45 % pour la Réunion, 38 % pour la Guyane et 35 % pour la Guadeloupe en 2003, contre 51 % en moyenne prévus pour 2004.

S'agissant de la question relative à la TVA soulevée par le rapporteur spécial, **Mme Brigitte Girardin** a indiqué que ce dossier avait fait l'objet d'études avec les entreprises concernées et qu'il pouvait se comprendre comme une forme d'aide à l'investissement. Elle a cependant indiqué qu'elle serait prête à étudier une suppression de ce système, susceptible de susciter d'importants effets d'aubaine, sous la réserve que les économies dégagées, de l'ordre de 90 millions d'euros par an, soient réinvesties au bénéfice des actions prioritaires de l'outre-mer.

M. Henri Torre, rapporteur spécial des crédits de l'outre-mer, s'est interrogé sur la possibilité de ne compenser que la fraction de l'aide qui ne pouvait être qualifiée « d'effet d'aubaine ».

M. Jean Arthuis, président, a indiqué qu'il convenait d'étudier l'idée de remplacer le système de la TVA « remboursée non acquittée » par des dotations budgétaires en faveur de l'outre-mer, ce qui rendrait le système plus lisible, et il a souligné que cette proposition pourrait éventuellement faire l'objet d'amendements.

M. André Balarello, rapporteur pour avis du budget des départements d'outre-mer au nom de la commission des lois, s'est interrogé sur la création de logements sociaux en outre-mer, sur les opérateurs locaux qui procédaient à ces travaux, ainsi que sur le point de savoir si les départements d'outre-mer avaient tiré les enseignements des constructions réalisées en métropole et qui s'étaient fortement dégradées.

M. Christian Cointat, rapporteur pour avis du budget des collectivités d'outre-mer au nom de la commission des lois, a relevé qu'il

était nécessaire de mener des comparaisons d'une année sur l'autre, à périmètre constant, et d'évaluer avec précision l'impact des politiques menées en termes d'emploi. Il s'est inquiété de l'évolution du prix des billets d'avion, en raison notamment de la forte hausse des prix du pétrole. Il a rappelé que deux nouvelles collectivités devraient être créées à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, suite au référendum en Guadeloupe.

En réponse à **M. André Balarello, rapporteur pour avis du budget des départements d'outre-mer au nom de la commission des lois**, **Mme Brigitte Girardin** a rappelé que 1.000 logements sociaux seraient construits dans les DOM, précisant, en ce qui concerne les collectivités d'outre-mer, que cette compétence n'y était plus exercée par l'Etat. Elle a souligné la mise en œuvre de nouveaux dispositifs en faveur du logement social, notamment l'extension du prêt au logement social (PLS) qui devrait permettre à 400 locataires de quitter le parc de logement social et à 600 ménages d'accéder à la propriété. Elle a rappelé qu'en 2004, 10.900 logements sociaux avaient été financés dans les DOM et à Mayotte. Elle a précisé que les opérateurs étaient des sociétés d'HLM et des sociétés immobilières qui avaient la forme de sociétés d'économie mixte (SEM).

Elle a montré que la question des grands ensembles urbains ne se posait pas en outre-mer, et que la véritable question était plutôt la résorption de l'habitat insalubre.

En réponse à **M. Christian Cointat, rapporteur pour avis du budget des collectivités d'outre-mer au nom de la commission des lois**, elle a souligné que les instruments utilisés pour le développement économique étaient de deux ordres : la défiscalisation et les exonérations de charges, et que les résultats montraient l'efficacité de ces mécanismes, citant en exemple, pour 2004, une baisse du chômage de 5,6 % pour les quatre DOM, une baisse du chômage de longue durée de 13,5 % et une baisse du chômage des jeunes de 1,9 %.

Elle a relevé qu'au 30 septembre 2004, 259 dossiers de défiscalisation avaient été présentés, soit un montant de 1,3 milliard d'euros, qui représentait le niveau atteint pour l'année 2003. Elle a fait état de son souhait, partagé par les professionnels, de parvenir à la signature d'une charte de qualité, qui permettrait de donner un « label » sur les montages financiers, afin de rassurer les investisseurs.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur le montant des commissions perçues par les cabinets spécialisés, relevant que des sommes importantes pouvaient, ainsi, être détournées des territoires.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a précisé que les dossiers retenus faisaient l'objet d'une procédure d'agrément gérée de manière

très rigoureuse par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de l'outre-mer.

M. Henri Torre, rapporteur spécial de crédits de l'outre-mer, a estimé qu'il pouvait exister des abus, et que le système actuel pouvait permettre à de gros contribuables de bénéficier d'importantes réductions d'impôts, sans réelle retombée pour l'outre-mer. Il est convenu, avec **M. Jean Arthuis, président**, qu'il pouvait être opportun de procéder, en application de l'article 57 de la LOLF, à un contrôle de la manière dont était réalisée l'instruction de ces dossiers.

Mme Brigitte Girardin a approuvé les propos de **M. Christian Cointat, rapporteur pour avis du budget des collectivités d'outre-mer au nom de la commission des lois**, sur la desserte de l'outre-mer et le prix des billets d'avion, indiquant que la disposition qui consistait à exonérer de charges sociales les personnels des compagnies aériennes en poste outre-mer avait permis de créer une attractivité pour le territoire, relevant, à titre d'exemple, que deux nouvelles compagnies desservaient la Réunion. Elle a indiqué son souhait de renforcer les obligations de service public des compagnies aériennes.

En ce qui concerne le changement de statut de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, elle a précisé qu'il devrait se faire à budget constant, par redéploiement des crédits de la région Guadeloupe.

M. Aymeri de Montesquiou s'est interrogé sur l'évaluation de l'impact, en termes d'emplois, des exonérations de charges et de défiscalisation, ainsi que sur le développement du potentiel touristique des DOM.

M. François Trucy s'est interrogé sur l'efficacité du service militaire adapté (SMA) en outre-mer.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que, lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2004, un article 125 avait été voté qui prescrivait la publication d'un rapport, au 1^{er} avril 2004, concernant la question de l'indemnité temporaire dans certains territoires d'outre-mer, s'étonnant de n'avoir été, à ce jour, destinataire d'aucun document. Il s'est interrogé sur la réforme, qui lui paraissait nécessaire, des compléments de rémunérations dans les DOM, rappelant que ce complément était d'un montant supérieur à la différence des prix constatée avec la métropole. Enfin, il a demandé des précisions sur les contrôles mis en place sur la dotation globale de développement économique versée à la Polynésie française en compensation de la fin des essais nucléaires.

M. Auguste Cazalet s'est étonné du système de TVA « remboursée mais non acquittée » que le rapporteur spécial avait présenté.

En réponse à **M. Aymeri de Montesquiou**, **Mme Brigitte Girardin** a indiqué que la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 prévoyait une évaluation, tous les trois ans, de l'impact de ces mesures, ce qui lui paraissait être une durée suffisante pour avoir le recul nécessaire.

S'agissant du tourisme, elle a relevé que les équipements hôteliers dans les DOM devaient être rénovés, afin de renforcer l'attractivité du territoire, et que la loi de programme pour l'outre-mer précitée contenait des dispositions en faveur de la réhabilitation des constructions hôtelières.

En réponse à **M. François Trucy**, elle a indiqué que le service militaire adapté (SMA) était un outil qu'elle trouvait « exemplaire » car il avait fait ses preuves et qu'il convenait de développer, indiquant que, sur 2.000 jeunes, en 2004, le taux d'insertion professionnelle, à l'issue du SMA, s'élevait à 71 %. Elle a rappelé l'existence d'un centre à Périgueux qui lui paraissait d'une importance toute particulière, puisqu'il permettait aux jeunes ultramarins de suivre des formations qui n'étaient pas dispensées en outre-mer.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, elle a souligné que le rapport prévu par l'article 125 de la loi de finances pour 2004 avait été pris en charge par le ministère des finances, qui avait chargé l'INSEE d'une étude, relevant qu'elle n'avait pas, elle non plus, été rendue destinataire de ses conclusions.

De manière plus générale, elle a indiqué que l'outre-mer n'était pas réticente aux réformes, mais que celles-ci devaient répondre à trois conditions : faire l'objet d'une concertation avec les acteurs locaux, reposer sur une analyse économique étayée, et que les économies dégagées devaient être redéployées en faveur de l'outre-mer. Elle a indiqué, à ce propos, que les conseillers économiques et sociaux avaient la faculté de mener ce type d'étude et d'y associer l'ensemble des acteurs.

Elle a relevé que le système des congés bonifiés, qui permettait aux personnes originaires de l'outre-mer travaillant en métropole de bénéficier, tous les trois ans, de billets d'avion et de deux mois de congé bonifié en outre-mer, pourrait être rapidement remplacé par un autre système, plus soucieux de l'équilibre budgétaire et des attentes exprimées par les bénéficiaires. Elle a déclaré vouloir aboutir rapidement sur ce dossier et a indiqué vouloir y associer les conseillers économiques et sociaux.

Enfin, en ce qui concerne la Polynésie, elle a rappelé que la chambre régionale des comptes avait la faculté de contrôler ces crédits, et que le comité de suivi serait réuni en 2005. A la demande de **M. Jean Arthuis, président**, elle a indiqué que le règlement de ce comité serait transmis à la commission des finances, de même que les résultats de ses travaux.