

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

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 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 17

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 Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergeant, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
---	----------

CHAPITRE PREMIER :

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « OUTRE-MER »

I. LA MISSION OUTRE-MER : LA FRACTION « ACTIVE » DES DÉPENSES DE L'ÉTAT	7
A. UNE ARCHITECTURE MINISTERIELLE QUI SE JUSTIFIE	7
B. UN EFFORT TOTAL DE PLUS DE 12 MILLIARDS D'EUROS	8
II. LE CONTENU DE LA MISSION	9
A. LES TROIS PROGRAMMES	9
B. DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS DE LA MISSION	10
III. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION DU PARLEMENT	13
A. UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DES REMARQUES DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE	13
B. LES QUESTIONNAIRES BUDGÉTAIRES : DES EFFORTS À FOURNIR.....	13
C. LA DISPARITION D'UNE PRÉCIEUSE SOURCE D'INFORMATIONS : INTÉGRER AU DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE LES ANNEXES « JAUNES »	13
IV. LE SUIVI DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE EN NOUVELLE-CALÉDONIE.....	15
A. L'AUDITION DE MME ANNE DUTHILLEUL PAR LA COMMISSION LE 7 JUIN 2006	15
B. LE TEMPS DES SOLUTIONS ?	15

CHAPITRE II : ANALYSE DES PROGRAMMES

I. PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »	19
A. DES ACTIONS QUI REPRENENT LES GRANDES POLITIQUES DE L'OUTRE-MER.....	19
1. L'action « abaissement du coût du travail et dialogue social »	19
2. L'action « mesures d'insertion et aides directes à l'emploi »	21
B. DES INDICATEURS PERTINENTS, MAIS QUI DEVRAIENT ÊTRE PLUS AMBITIEUX DANS LEURS CIBLES	21

II. PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	23
A. L'ACTION « LOGEMENT »	23
B. L'ACTION « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ».....	27
C. L'ACTION « CONTINUITÉ TERRITORIALE ».....	27
D. L'ACTION « SANITAIRE ET SOCIAL »	29
E. L'ACTION « CULTURE JEUNESSE ET SPORT »	29
III. PROGRAMME 160 « INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER »	31
A. L'ACTION « COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	31
B. L'ACTION « COOPÉRATION RÉGIONALE »	32
C. L'ACTION « SOUTIEN ET ETAT MAJOR ».....	32

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 50 Ressources du fonds intercommunal de péréquation des communes de Mayotte	33
ARTICLE 50 bis (nouveau) Prorogation avec adaptation du congé-solidarité	35

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. AMENDEMENTS DE MODIFICATION DE CRÉDIT	37
1. <i>Redéploiement des crédits de paiement en faveur du logement</i>	37
2. <i>Baisse des AE afin de ne pas aggraver la dette de la LBU</i>	39
B. AMENDEMENT TENDANT À INSÉRER UN ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 50 AFIN D'AMÉLIORER L'INFORMATION DU PARLEMENT	41

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE À LA MISSION « OUTRE-MER »	43
---	----

EXAMEN EN COMMISSION	45
-----------------------------------	----

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Lors de son déplacement aux Antilles les 11 et 12 octobre 2006, le Premier ministre a annoncé **des moyens supplémentaires en faveur du logement**. Si votre rapporteur spécial, qui a présenté un rapport d'information¹ soulignant la gravité de la situation, ne peut que s'en féliciter, les modalités budgétaires de ce soutien, telles que précisées par le ministre de l'outre-mer à l'Assemblée nationale le 14 novembre 2006, et qui feraient intervenir un abondement de crédits sur le budget 2006, immédiatement suivi d'un report sur l'année 2007 dans le cadre du collectif budgétaire, **faussent l'examen par le Parlement des crédits de la mission « Outre-mer »**. Le présent rapport spécial ne peut donc analyser que les crédits inscrits dans la loi de finances initiale, qui ne donnent pas une vision correcte des moyens mis à disposition de la mission.

2. Sous le bénéfice de cette observation, la mission « Outre-mer » regroupe les politiques gérées en propre par le ministère, pour un montant de **1,962 milliard d'euros**. Il ne s'agit cependant que d'une fraction des dépenses de l'Etat consacrées aux départements et collectivités, qui s'élèvent au total à **12,5 milliards d'euros**, sans tenir compte des dépenses fiscales.

3. La présentation budgétaire, comme les réponses au questionnaire, souffrent toujours de **lacunes importantes**. Ainsi, et malgré la diminution du nombre de questions, les réponses ont été fournies tardivement, et sont de qualité très inégale. Votre rapporteur spécial vous propose donc **un amendement** afin de rétablir, au sein du document de politique transversale, les éléments contenus dans les annexes « jaunes », supprimés par la loi de finances rectificative pour 2005.

4. Le passage à la LOLF a été l'occasion de **rationaliser l'exercice des questionnaires budgétaires**, et d'abaisser de manière significative leur nombre, qui passe ainsi de 121 en 2005, à 88 en 2006, puis à 49 en 2007. Compte tenu de cet effort, il n'est pas tolérable que le taux de réponse à la date limite fixée par la LOLF soit demeuré stable cette année, à **30 % au 10 octobre**.

5. En ce qui concerne le **logement**, et la grave crise que traverse son financement, votre rapporteur spécial renvoie à son rapport d'information sur ce thème, issu de la mission de contrôle sur pièces et sur place réalisée en application de l'article 57 de la LOLF. Il y suggère plusieurs pistes de réflexion, visant à faire du logement une priorité réelle, par les arbitrages budgétaires indispensables.

6. Afin de tirer dès à présent les conclusions de ce rapport, votre rapporteur spécial vous propose d'adopter deux amendements :

- le premier redéploie 3 millions d'euros de crédits de paiement du programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer » vers le programme « Conditions de vie outre-mer », afin d'abonder d'autant les CP en faveur du logement et, ce faisant, résorber la dette de la ligne budgétaire unique (LBU) qui devient préoccupante ;

- le second tire les conclusions d'une gestion relativement « hasardeuse » des crédits du logement, qui a conduit à des autorisations de programme engagées mais non couvertes par les CP, en réduisant de **10 millions d'euros les autorisations d'engagement sur le logement**. Votre rapporteur spécial estime en effet que l'urgence est de résorber rapidement la dette du ministère.

¹ Rapport d'information n° 88 (2006-2007).

7. Le ministre de l'outre-mer a réuni **une commission nationale chargée d'évaluer les effets de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003**, dans ses volets défiscalisation et exonérations de charges sociales. Si votre rapporteur spécial, qui en est membre, déplore qu'elle ait été constituée très tardivement dans l'année, au mois de juin 2006, et n'ait donc pas pu rendre ses conclusions pour le présent projet de loi de finances, il estime nécessaire d'en attendre les conclusions avant de réformer éventuellement le système.

8. A l'opposé, un rapport d'audit et de modernisation rendu public au mois de novembre **rejoint entièrement les positions prises par votre commission des finances sur la question de l'indemnité temporaire, attribuée aux fonctionnaires de l'Etat qui prennent leur retraite à la Réunion et dans les collectivités à statut particulier**. Le rapport souligne le coût croissant, de **300 millions d'euros en 2007**, et suggère sa suppression immédiate, et des pistes pour limiter le coût des actuels bénéficiaires, afin de redéployer les crédits vers des actions structurantes en faveur de l'outre-mer. Votre rapporteur spécial, qui avait suggéré ce même schéma l'année dernière, se félicite de cette convergence de vue, et **appelle à des réformes dès cette année, sans attendre un nouveau rapport**.

CHAPITRE PREMIER :

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « OUTRE-MER »

I. LA MISSION OUTRE-MER : LA FRACTION « ACTIVE » DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

A. UNE ARCHITECTURE MINISTERIELLE QUI SE JUSTIFIE

La mission « Outre-mer » représente **1,962 milliard d'euros de crédits de paiement** et **2,031 milliards d'euros en autorisations d'engagement** dans le projet de loi de finances pour 2007.

Ce budget est essentiellement composé d'actions qui nécessitent une expertise et une connaissance du terrain, autant de compétences qui justifient l'existence d'un ministère dédié à l'outre-mer et d'une mission spécifique. La réflexion de votre rapporteur spécial, qui s'était posé la question de l'intégration éventuelle de l'outre-mer dans les autres ministères dans le cadre de l'examen de la loi de règlement¹ pour 2005, a sur ce point évolué. **Il semble en effet que, dans certains secteurs, comme l'emploi ou le logement, l'expertise d'une administration dédiée soit nécessaire, et apporte une réelle « plus value » aux politiques publiques.**

Il avait été un temps question de créer une vaste mission interministérielle « Outre-mer ». Cette idée paraît en effet séduisante : rassembler au sein d'une même enveloppe la totalité des crédits consacrés aux départements et collectivités pouvait paraître être un gage d'efficacité et de meilleure prise en compte des spécificités de l'outre-mer. Deux arguments peuvent cependant être invoqués pour ne pas mettre en œuvre cette idée :

- d'une part, il ne serait pas opportun « d'isoler » l'outre-mer, en séparant formellement tous les crédits de ceux de la métropole. Cela aboutirait à une division qui ne rendrait pas justice à **l'intégration profonde de ces départements et collectivités dans la République** ;

- d'autre part, la création de cette mission interministérielle supposerait d'identifier des crédits dans toutes les missions du budget générale, ainsi que du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », ce qui aboutirait à **une entité budgétaire de 12 milliards d'euros.**

¹ Rapport n° 418 (2005-2006) de M. Philippe Marini, tome II, contributions des rapporteurs spéciaux.

En conséquence, le schéma retenu, qui s'efforce de placer dans la mission « Outre-mer » les politiques les plus actives, semble à ce stade la plus pertinente.

Cependant, ce schéma suppose la réunion de deux éléments :

- le premier, qui a déjà été souligné par votre rapporteur spécial dans le rapport précité sur la loi de règlement, **est que l'outre-mer ne soit pas écarté des politiques menées en faveur de la métropole, sous le prétexte que les crédits sont gérés par la mission « Outre-mer »**. L'exemple le plus frappant est le plan de cohésion sociale, dans sa partie relative au logement, qui ne s'applique pas en outre-mer, alors même que les besoins y sont considérables ;

- le second est que la capacité d'expertise du ministère apporte une réelle « plus value » aux politiques publiques, et soit concentrée là où elle est réellement utile. Ainsi, si cela n'est pas contestable pour les crédits du logement ou pour les politiques en faveur de l'emploi, il n'est pas évident que les dotations à certaines collectivités d'outre-mer, qui ont un caractère automatique et sur lesquelles le Parlement pas plus que le ministère n'ont de réel pouvoir, doivent être gérées par le ministère. *A contrario*, les dépenses relatives à l'indemnité temporaire perçue par les retraités de la fonction publique d'Etat dans les collectivités à statut particulier et à la Réunion, qui, selon l'argumentation du ministère, relève plus d'une logique de soutien économique que d'équité, pourraient être transférés sur la mission « Outre-mer ».

B. UN EFFORT TOTAL DE PLUS DE 12 MILLIARDS D'EUROS

La mission « Outre-mer » a donc été construite autour de grandes actions de l'Etat, principalement le logement et l'accès à l'emploi.

Cependant, il faut relever que cette mission ne retrace qu'une **fraction** des dépenses publiques en faveur des départements et collectivités d'outre-mer à statut particulier, dépenses d'un montant de **12,41 milliards d'euros**, c'est-à-dire environ **16 %**.

Répartition des crédits de paiement en outre-mer entre les départements et collectivités à statut particulier

(en milliers d'euros)

Département	Montant
Guadeloupe	2.366.954
Martinique	1.659.615
La Réunion	3.828.319
Guyane	990.387
Collectivité à statut particulier	Montant
Mayotte	383.645
Saint-Pierre-Et-Miquelon	51.670
Wallis et Futuna	93.694
Polynésie française	1.302.111
Nouvelle-Calédonie	1.062.567
TAAF	156.483

II. LE CONTENU DE LA MISSION

A. LES TROIS PROGRAMMES

La mission « Outre-mer » est divisée en **trois programmes** et **dix actions**. Comme on a pu le voir, ces politiques sont supposées être les plus directement actives du ministère, et les plus « visibles ».

Les trois programmes de la mission « Outre-mer »

(en euros)

Programme	Crédits ouverts en LFI 2006	Crédits de paiement demandés pour 2007	Evolution en %
Emploi outre-mer	1.219.246.032	1.158.333.548	- 5,0 %
Conditions de vie outre-mer	410.278.636	392.182.437	- 4,3 %
Intégration et valorisation de l'outre-mer	361.337.302	412.431.146	+ 14,1 %
TOTAL	1.990.861.970	1.962.947.131	- 1,4 %

On constate donc que les crédits de la mission sont en légère baisse. Pour autant, comme on pourra le constater, cette baisse est plus que compensée par la hausse des dépenses fiscales qui sont rattachées à la mission.

Il est par contre difficile de mesurer la progression des CP consacrés à l'outre-mer ; et qui ne figurent pas seulement au sein de cette mission.

Ainsi, **pour l'année 2006**, les annexes « jaunes » au projet de loi de finances pour 2006 estimaient leur montant à **10,48 milliards d'euros**. Le document de politique transversale fourni avec le projet de loi de finances pour 2007 place le montant 2006 à **12,313 milliards d'euros, soit une différence d'environ 2 milliards d'euros pour une même année**.

Pour l'année 2007, ce même document fait état d'une somme de CP de 12,41 milliards d'euros. En conséquence, et sur une même base, les crédits consacrés à l'outre-mer auraient progressé de **100 millions d'euros**.

En tout état de cause, les crédits globalement consacrés à l'outre-mer ne sont pas en baisse en 2007.

B. DES DÉPENSES FISCALES SUPERIEURES AUX CRÉDITS DE LA MISSION

Les dépenses fiscales sont désormais inscrites dans le « bleu » outre-mer, ce qui, compte tenu de leur importance, et de l'attention toute particulière que votre commission des finances y apporte, est particulièrement intéressant. Pour autant, que ce soit dans les documents explicatifs fournis ou dans les réponses au questionnaire parlementaire, le ministère apporte peu de précisions et de mise en perspective sur ces dépenses fiscales, ce qui est regrettable, compte tenu de leur importance dans le budget. **Ainsi, les programmes 138 « Emploi outre-mer » et 123 « Conditions de vie outre-mer » comportent un total de 2,504 milliards d'euros de dépenses fiscales, contre 2,458 milliards d'euros en 2006, soit une hausse de plus de 1,8 %**. On peut noter que le montant de dépenses fiscales est supérieur d'environ 1/4 aux dépenses totales du ministère.

Les principales dépenses fiscales et leur évolution entre 2006 et 2007

(en millions d'euros)

Dispositif	Base juridique	Descriptif du dispositif	Evaluation	
			2006	2007
MENAGES				
Impôt sur le revenu	Art 197-3 du CGI	Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des D.O.M. de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion, et 40 % en Guyane).	230	230
Plus-values	Art 150-O A, 164 B-If, 200 A7 du CGI	Réduction de l'imposition forfaitaire au taux de 16 % des plus-values réalisées dans les DOM- et COM par certains associés à l'occasion de la cession de droits sociaux.	2	2
TVA				
Exonération concernant certains produits et matières premières	Art.295-1-5° et 6° du CGI	Exonération de la TVA pour certains produits et matières premières - Dispositif provisoirement non applicable en Guyane.	120	120
La TVA non perçue récupérable dite « TVA NPR » -	Pas de base légale	Déduction ou remboursement de la TVA non perçue sur les produits	200	200
Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)	art.296 du CGI	Application d'un taux minoré de TVA : 8,50 % pour le taux normal, 2,10 % pour le taux réduit et taux super réduits de TVA de 1,05 % et de 1,75 % - Dispositif provisoirement non applicable en Guyane.	960	990
Impôt sur les sociétés				
Abattement IS	Art 217 bis du CGI	Abattement de 33 1/3 % sur le résultat (bénéfices et pertes)	75	80
Exonération de 10 ans sur IS pour les activités nouvelles	Art 208 quater du CGI	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.	0	0
Défiscalisation pour les investissements				
IR – logement, souscriptions, investissement productif	Art 199 undecies A et B du CGI	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 50 % ou 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	530	580
IS investissement productif	Art 217 undecies et duodecies du CGI	Déduction du montant de l'investissement du résultat imposable avec rétrocession à 75 % de l'avantage fiscal à l'exploitant	170	170
Divers				
Réduction taxe sur les salaires	Art. 231-2 bis et 231-5 du CGI	Taxe due par les non redevables à la TVA, avec une diminution du taux à 2,95 % (Guadeloupe, Martinique, La Réunion) et de 2,55 % en Guyane, et l'exonération des employeurs réalisant des opérations qui seraient soumises à TVA si elle leur était applicable, comme des organismes professionnels et employeurs agricoles.	5	5
Exclusion des DOM du champ d'application de la TIPP.	Art L 4434-2 du CGCT	Taxe spéciale sur les produits pétroliers fixée par les conseils régionaux	125	130
Réduction droit enregistrement des timbres	Art. 1043 A du CGI	Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane.	2	2

Source : ministère de l'outre-mer

Plusieurs remarques doivent être faites sur ces dépenses fiscales :

- les résultats fournis dans les documents budgétaires ne sont que des **estimations**. A titre d'exemple, et comme votre rapporteur spécial a pu le montrer dans son rapport d'information consacré au logement, les dépenses fiscales dans ce secteur ne font l'objet d'une demande d'agrément qu'à compter d'un certain seuil. En conséquence, en dessous de ce seuil, elles ne peuvent être qu'approchées ;

- **la progression pour l'année 2007, de 1,8 %, est moindre que celle constatée l'année précédente**, qui était de 6 %, sans qu'il soit possible à votre rapporteur spécial d'en mesurer les raisons ni les conséquences. On peut tout au plus remarquer que la hausse est concentrée sur les investissements de type « impôt sur le revenu », qui passeraient de 360 millions d'euros en 2006 à 410 millions d'euros en 2007 ;

- **une commission nationale d'évaluation, dont votre rapporteur spécial est membre, est actuellement réunie pour étudier l'impact de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, et notamment son volet défiscalisation**. Si votre rapporteur spécial déplore que cette commission ait été formée très tard dans l'année, au mois de juin 2006, ce qui l'a empêché de formuler des propositions pour le présent projet de loi de finances initiale, il relève cependant l'intérêt de l'exercice, et estime qu'il convient maintenant d'attendre ses conclusions avant de proposer des modifications sur le régime de la défiscalisation.

III. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION DU PARLEMENT

A. UNE PRISE EN COMPTE INSUFFISANTE DES REMARQUES DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE

Votre rapporteur spécial avait exprimé l'année dernière plusieurs remarques sur la présentation budgétaire.

En ce qui concerne la construction du « bleu » et du document de politique transversale, il note que plusieurs indicateurs importants ne sont toujours aucunement renseignés. Les 3 indicateurs relatifs à la politique pourtant prioritaire du logement sont tous vides, sauf pour la « prévision 2007 » et la « cible », ce qui, un an après l'entrée en vigueur de la LOLF, laisse planer le doute quant au pilotage de cette politique par le ministère. **De même, sur les 29 indicateurs du document de politique transversale, 12 ne sont que très incomplètement renseignés, voire totalement vides.**

Par ailleurs, votre rapporteur spécial a déjà fait part de ses observations sur les différences constatées d'une année sur l'autre entre les estimations des dépenses totales consacrées à l'outre-mer.

B. LES QUESTIONNAIRES BUDGÉTAIRES : DES EFFORTS À FOURNIR

Depuis plusieurs années, la commission des finances déplore le **retard considérable pris dans l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire**. Votre rapporteur spécial, qui est conscient de la charge de travail pour les services du traitement des questionnaires parlementaires, ne s'en étonne pas moins de cette situation, notamment au regard du nombre des questions posées. **Ainsi, le passage à la LOLF a été l'occasion de rationaliser cet exercice, et d'abaisser de manière significative leur nombre, qui passe ainsi de 121 en 2005, à 88 en 2006, puis à 49 en 2007.** Compte tenu de cet effort, il n'est pas tolérable que le taux de réponse à la date limite fixée par la LOLF soit demeuré stable cette année, à **30 % au 10 octobre.**

De même, votre rapporteur spécial déplore que certaines réponses présentent un **contenu très insuffisant**. Par exemple, à la question posée sur les évolutions connues par les projets de nickel en Nouvelle-Calédonie, il est fourni une réponse de 8 lignes, qui ne rend pas justice aux événements particulièrement importants survenus cette année.

C. LA DISPARITION D'UNE PRÉCIEUSE SOURCE D'INFORMATIONS : INTÉGRER AU DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE LES ANNEXES « JAUNES »

Adopté à l'issue de la commission mixte paritaire sur la loi de finances initiale pour 2004, l'article 135 de cette loi visait à compléter l'information du Parlement, afin de pouvoir discuter des différents sujets « outre-mer » avec les

informations les plus précises possibles. Cet article faisait donc obligation au gouvernement de fournir deux annexes générales au projet de loi de finances, l'une pour les départements, l'autre pour les collectivités à statut particulier. Ces annexes devaient comporter :

« - 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. »

Le ministère de l'outre-mer a fourni, pour réaliser ces documents, un travail de synthèse de très grande qualité, qui a été salué par votre rapporteur spécial lors dans son rapport spécial de l'année dernière. **La pertinence de ce document a ainsi contribué à la réduction du nombre de questions.**

Or, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2005, et à l'initiative de notre collègue député rapporteur général du budget, Gilles Carrez, un article 128 a été adopté, qui supprime l'obligation faite au gouvernement de présenter plusieurs « jaunes, » au profit des documents de politique transversale, et ce pour plusieurs missions, **dont l'outre-mer.**

Si l'on ne peut que saluer, dans le cas général, l'objectif de simplification et de clarification qui a présidé à l'adoption de cet article, **il s'en est suivi une perte importante d'informations pour la mission « Outre-mer ».** Ainsi, le document de politique transversale est d'une qualité inférieure à celle des jaunes, et comporte en tout état de cause beaucoup moins d'informations utiles.

Votre rapporteur spécial **vous propose donc un amendement portant article additionnel après l'article 50 visant à intégrer au document de politique transversale les données qui étaient dans les « jaunes » en 2006.**

IV. LE SUIVI DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE EN NOUVELLE-CALÉDONIE

A. L'AUDITION DE MME ANNE DUTHILLEUL PAR LA COMMISSION LE 7 JUIN 2006

Votre rapporteur spécial a mené, en 2005, une mission de contrôle sur pièces et sur place, sur les grands projets d'usines de traitement du nickel en Nouvelle-Calédonie¹.

Au titre des suites de ce contrôle, Mme Anne Duthilleul, présidente de l'ERAP, et chargée, *intuiti personae*, d'une mission permanente d'évaluation et de conseil sur ces projets, a été entendue par la commission des finances le 7 juin 2006², afin de l'éclairer sur les enjeux particulièrement complexes de ce dossier.

Au moment où a eu lieu cette audition, **les OPA lancées dans le secteur minier provoquaient en Nouvelle-Calédonie de graves incertitudes**, par le biais de trois tentatives de rachat sur les deux industriels impliqués dans les projets :

- une OPA amicale d'INCO, qui conduisait le projet du Sud, sur Falconbridge, maître d'oeuvre du projet du Nord ;
- une OPA inamicale de la société canadienne « Teck Cominco » sur INCO ;
- une OPA inamicale de la société suisse Xstrata sur Falconbridge.

Ces trois OPA simultanées, sur lesquelles peu d'informations circulaient, faisaient peser des doutes sur la conduite des deux projets, notamment celui du Nord.

A cette incertitude liée aux OPA s'ajoutait, alors même que les travaux étaient largement engagés, **une manifestation menée par des militants indépendantistes et écologistes, le 1^{er} avril 2006, sur le site de l'usine de Goro**, qui avait dégénéré et provoqué pour plus de **3 millions de dollars de dégât**. La société INCO avait interrompu les travaux durant quelques semaines, et avait demandé des mesures afin de garantir la sécurité des personnels.

B. LE TEMPS DES SOLUTIONS ?

Au mois de novembre 2006, la situation était la suivante :

- **en ce qui concerne les OPA**, elles ont abouti cet été, d'une part au rachat de Falconbridge par Xstrata le 14 août 2006 et, d'autre part, au rachat d'INCO par la société brésilienne CVRD (Companhia Vale do Rio Doce), dans le cadre d'une contre-OPA devenue amicale, le 23 octobre 2006 ;

¹ Rapport d'information n° 7 (2005-2006).

² Le compte-rendu de cette audition est consultable sur le site de la commission des finances à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/bulletin/20060605/fin.html#toc2>

- **en ce qui concerne les travaux pour l'usine du Sud**, ceux-ci se sont poursuivis activement sur le site, puisque les premiers modules construits aux Philippines sont arrivés début août, que le port a été achevé et le convoyeur monté dans cette même période. Toutefois, une **nouvelle interruption a été déplorée durant une quinzaine de jours entre le 25 septembre et le début octobre**, en raison cette fois d'une grève générale déclenchée par le nouveau syndicat CSTNC, qui avait déjà bloqué le site, ainsi que d'autres services et mines de la SLN, en décembre 2005 et à plusieurs reprises au printemps 2006. Le travail a repris normalement sur le site après déblocage des accès par la gendarmerie. **La revendication adressée à Goro Nickel porte sur le travail de Philippines**, se substituant à la main d'œuvre locale insuffisante en personnels qualifiés, qui ne sont toutefois accueillis en Nouvelle-Calédonie qu'après vérification qu'aucune candidature locale ne peut remplir les postes ouverts. C'est ainsi que le nombre d'employés de Goro Nickel et ses sous-traitants venant de Nouvelle-Calédonie s'élève à plus de 2.000, pour une prévision initiale de 700 environ pendant la période de construction.

La contre-expertise environnementale en cours depuis octobre 2005 à la demande de la province du Sud, notamment sur la question du rejet en mer des effluents contenant du manganèse, doit rendre ses conclusions avant la fin de l'année, ce qui permettra à Goro Nickel de déposer une nouvelle demande de permis d'exploitation conforme au design actuel de l'usine en construction, comme il l'avait prévu en 2004, et respectant les dernières préconisations en matière environnementale.

- **en ce qui concerne l'usine du Nord**, les études préliminaires se sont achevées en juillet 2006. Toutefois le nouvel actionnaire a demandé à Xstrata Nickel, qui a repris toutes les activités nickel de Falconbridge, de lui présenter une revue de « renouvellement » du projet, remettant à jour les hypothèses économiques et financières, avant la fin de l'année 2006. Xstrata Nickel s'est engagé en septembre 2006 à présenter aux autorités françaises les conclusions de cette revue et le calendrier en résultant dans le même délai.

Votre rapporteur spécial, qui suit avec attention ces dossiers, ne peut que **réitérer les remarques qu'il a déjà émises par le passé, à savoir que ces investissements cruciaux pour la Nouvelle-Calédonie doivent être réalisés, mais à deux conditions :**

- d'une part, **une intégration de ces projets dans leur environnement à la fois humain et environnemental**, ce qui suppose un engagement sans faille de l'Etat et des autorités de Nouvelle-Calédonie, et la prise de conscience par les partenaires industriels de la nécessité d'associer pleinement les populations locales aux décisions ;

- d'autre part, le respect des grands équilibres budgétaires, à la fois de l'Etat, notamment dans l'octroi des garanties et des enveloppes de défiscalisation, et des autorités de Nouvelle-Calédonie, qui ont consenti des exemptions fiscales très importantes. **A ce sujet, votre rapporteur spécial rappelle son accord total avec le projet de redevance minière proposé par Mme Anne Duthilleul, redevance qui devrait permettre de mieux associer les collectivités de Nouvelle-Calédonie au succès économique des projets.**

CHAPITRE II : ANALYSE DES PROGRAMMES

I. PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

Le programme 138 « Emploi outre-mer » retrace l'ensemble des actions du ministère de l'outre-mer destinées à soutenir et développer l'emploi dans les départements et les collectivités d'outre-mer. Il est composé de **deux actions**.

Répartition des crédits entre les actions du programme en 2007

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Abaissement du coût du travail	844.723.548	838.443.548
Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi	317.780.000	319.890.000
Total	1.162.503.548	1.158.333.548

Les deux actions qui composent ce programme concernent respectivement les mesures « **structurelles** » et les mesures « **conjoncturelles** » mises en œuvre par le ministère de l'outre-mer, cette division étant particulièrement intéressante.

A. DES ACTIONS QUI REPRENENT LES GRANDES POLITIQUES DE L'OUTRE-MER

Les deux actions du programme visent à tenir compte de la spécificité de l'emploi en outre-mer, marquée par un **fort taux de chômage** et une **proportion élevée de jeunes non qualifiés**.

1. L'action « abaissement du coût du travail et dialogue social »

L'action « Abaissement du coût du travail et dialogue social » regroupe les mesures qui contribuent à baisser le coût du travail, notamment dans le secteur marchand.

Cette action est uniquement composée de **dépenses d'intervention**. Ces dépenses permettent de financer plusieurs mesures structurelles en faveur du marché du travail en outre-mer.

On y retrouve ainsi les contrats créés par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 et par loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. **Ces mesures sont spécifiques à l'outre-mer, et gérées par ce ministère.**

Sur une dotation de 838 millions d'euros en CP, **823 millions d'euros sont destinés à compenser à la Sécurité sociale les exonérations de charges sociales**, le solde, soit 15 millions d'euros, finançant plusieurs primes spécifiques à l'outre-mer.

Les différents dispositifs d'exonérations de charges ont fait l'objet, cette année, de plusieurs critiques, dont le rapport de la Cour des comptes¹, qui les juge « incontrôlés ».

Dans le cas particulier de l'outre-mer, l'article 73 du projet de loi de finances pour 2006, qui modifiait le régime des exonérations, avait suscité un vaste débat, avant d'être supprimé par le gouvernement. Le Sénat n'était pas revenu sur ce vote, considérant que, avant de prendre de telles décisions, il convenait de mener des études approfondies sur l'impact, très mal connu, de ces mesures.

Depuis cette date, une commission nationale chargée d'évaluer la loi de programme pour l'outre-mer, notamment les exonérations de charges sociales, a été réunie. Votre rapporteur spécial, qui en est membre, a déjà déploré que cette commission ait été formée trop tard pour en tirer des conséquences concrètes dans le cadre du présent projet de loi de finances. En l'état actuel, cependant, il convient d'en attendre les conclusions, ce qui repousse d'autant toute mesure visant à améliorer l'efficacité du dispositif.

Les travaux de la commission sont cependant enrichis par **un audit de modernisation sur l'efficacité des exonérations de charges sociales en outre-mer, qui a été rendu public par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en juillet 2006**. Cet audit fait le constat que les exonérations ont été multipliées par 5 depuis 2000, et que la mesure de l'efficacité de ces sommes est pratiquement impossible. La mission déplore le caractère très large et peu ciblé de ces exonérations, et estime *« au total, les exonérations de charges apparaissent plus comme un dispositif de transfert indifférencié de la métropole vers les DOM que comme un dispositif ciblé sur la création d'emploi »*. L'audit recommande cependant de ne pas bouleverser le système, sous peine de déstabiliser les économies ultra marines. Il est ainsi proposé de corriger à la marge son caractère généraliste, afin de recentrer le plus possible les exonérations sur les secteurs prioritaires, et limiter les effets d'aubaine.

Votre rapporteur spécial estime ces réflexions tout à fait justifiées et légitimes. Il constate par ailleurs que le montant des crédits, qui est un remboursement des exonérations de cotisations patronales, est en diminution

¹ Rapport réalisé pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, n° 3335 (XII^e législature).

pour tenir compte d'une recommandation du rapport d'audit **qui table sur une amélioration des recouvrements de cotisations.**

2. L'action « mesures d'insertion et aides directes à l'emploi »

Les crédits de cette action recouvrent un **ensemble extrêmement large de contrats spécifiques à certains publics sensibles**, dans les secteurs marchands et non marchands. Il convient de se féliciter de la grande clarté qui est introduite par le regroupement, au sein d'un même programme, de toutes les mesures relatives à l'outre-mer. En effet, le marché du travail y présente des particularités qui l'éloignent des caractéristiques de la métropole, et qui rendent peu pertinente l'application de politiques « nationales ». **Les possibilités offertes par la LOLF, et notamment la fongibilité asymétrique des crédits, devraient permettre au gestionnaire d'adapter les contrats aux besoins locaux et aux structures des économies.**

Une attention particulière doit être accordée aux crédits du service militaire adapté (SMA). Ce dispositif, spécifique à l'outre-mer, offre aux jeunes en échec scolaire une formation professionnelle dans un cadre militaire, qui a fait la preuve de son efficacité.

Au regard des critères de performance induits par la LOLF, le SMA a aujourd'hui pour objectif stratégique, inscrit au PAP, d'assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle. La prévision pour le taux d'insertion en 2007 est de **72 %**.

B. DES INDICATEURS PERTINENTS, MAIS QUI DEVRAIENT ÊTRE PLUS AMBITIEUX DANS LEURS CIBLES

Le programme est axé autour de 5 objectifs.

L'objectif n° 1 « Encourager la création d'emplois durables dans le secteur marchand », propose un indicateur qui mesure le taux de croissance de l'emploi salarié dans les secteurs exonérés rapporté au taux de croissance de l'emploi salarié en outre-mer. Il mesure donc, d'une part, la pertinence du choix des secteurs exonérés, d'autre part l'efficacité de la dépense publique. S'il est satisfaisant en lui-même, votre rapporteur spécial rappelle qu'il avait suggéré que la cible pour 2008 ne soit pas identique aux chiffres pour 2003, 2004, 2005 et 2006 et 2007, ce qui pourrait *in fine* conduire à penser qu'aucune amélioration n'est envisageable, ou que la loi de programme pour l'outre-mer, qui a commencé à s'appliquer à partir de 2004, n'a eu aucun effet. **Il déplore de n'avoir pas été suivi sur ce point, et de ne pas avoir obtenu de réponse à la question qu'il avait posée sur ce sujet dans le cadre du questionnaire parlementaire.**

L'objectif n° 2 « Encourager les jeunes à la création de leur propre emploi par la création d'entreprises durables » est extrêmement intéressant, et l'indicateur associé, qui mesure le taux de pérennisation des entreprises aidées après 3 ans, très pertinent. Il rend en effet compte de l'efficacité de la dépense publique, sur une action prioritaire et dans un contexte particulier. **Il faut rappeler, en effet, que l'outre-mer connaît des créations d'entreprises très nombreuses, mais qui sont souvent suivies de faillites.**

L'objectif n° 3 « Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi », présente trois indicateurs qui mesurent l'efficacité des dispositifs mis en place auprès des publics prioritaires. L'indicateur n° 1, qui mesure la part des publics prioritaires qui, 6 mois après leur sortie du dispositif d'aide, ont trouvé une solution durable au regard de l'emploi, est également très pertinent, étant guidé par une vraie logique d'efficacité. **On peut cependant de nouveau déplorer que le ministère de l'outre-mer n'affiche pas une cible plus ambitieuse pour 2008 (60 %, contre 60 % en 2006 et 2007).**

L'objectif n° 4 « Promouvoir le secteur marchand au sein des mesures aidées » n'appelle pas de remarques particulières, si ce n'est que les deux indicateurs sont les seuls à afficher une cible en légère progression par rapport à la situation actuelle.

L'objectif n° 5 « Assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA » présente un indicateur qui mesure le taux d'insertion des volontaires en fin de contrat. Là encore, il s'agit d'un indicateur clair, simple et bien construit, qui n'est pas « de moyen ».

Sur l'ensemble des indicateurs, votre rapporteur spécial note que le travail effectué par le ministère a été de grande qualité, et sont représentatifs de l'authentique qualité d'analyse du ministère. Compte tenu de cette appréciation positive, on ne peut que déplorer la non prise en compte des remarques effectuées l'année dernière, et l'absence de réponses aux questions posées.

Principales remarques sur le programme

- **Les remarques effectuées l'année précédente par votre rapporteur spécial sur le manque d'ambition des indicateurs, n'ont pas été prises en compte**, et les raisons, qui peuvent être tout à fait légitimes, pas explicitées dans le cadre du questionnaire.

- L'évaluation de l'impact des exonérations de charge, qui a été confiée à la commission nationale d'évaluation, devrait permettre des améliorations du dispositif. On peut déplorer que cette commission se soit réunie trop tard pour que des décisions soient discutées dans le cadre du présent projet de loi de finances. **Les pistes de réflexion du rapport d'audit et de modernisation semblent tout à fait légitimes et devraient servir de base aux travaux de la commission.**

II. PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

Le programme 123 présente un grand nombre d'objectifs extrêmement divers, qui ont pour finalité d'améliorer la vie des populations d'outre-mer.

Répartition des crédits entre les actions du programme

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Action 1 Logement	220.750.000	175.750.000
Action 2 Aménagement du territoire	120.000.000	101.000.000
Action 3 Continuité territoriale	57.532.437	54.032.437
Action 4 Sanitaire et social	58.400.000	58.400.000
Action 5 Culture, jeunesse et sports	3.000.000	3.000.000
Total	459.682.437	392.182.437

Le programme 123 est composé de **cinq actions**, dont la diversité est en fait significative du caractère « pluridisciplinaire » du ministère de l'outre-mer, et du grand nombre de politiques dont il a la charge.

A. L'ACTION « LOGEMENT »

L'action « logement » regroupe les crédits de l'ancienne « ligne budgétaire unique » (LBU).

1. La mission de contrôle de votre rapporteur spécial :

Votre rapporteur spécial, qui vient de consacrer un rapport d'information à ce sujet, rappelle que la situation du logement en outre-mer est extrêmement critique, et appelle des réponses rapides, notamment pour rembourser la « dette » de la ligne budgétaire unique, évaluée à plus de 110 millions d'euros à la fin de l'année 2006. Cette crise provient du fait que, pendant des années, des autorisations de programme ont été adoptées puis engagées dans des proportions sans aucun rapport avec les crédits de paiement. Votre rapporteur spécial propose dans ce rapport plusieurs mesures concrètes afin d'améliorer la situation.

Cependant, ces mesures supposent que soit reconnu **le caractère absolument prioritaire de la question du logement**. Cela signifie, aux yeux de votre rapporteur spécial, que des choix doivent être faits, afin d'affecter à ce secteur les crédits nécessaires, ces choix passant par la remise en cause de politiques afin de dégager les marges de manœuvre nécessaires.

Dans un premier temps, et dans le cadre nécessairement contraint de la mission « Outre-mer », où une grande partie des crédits doit être engagée au titre des exonérations de charges ou des dotations aux collectivités, votre rapporteur spécial vous propose **deux amendements** :

- **un premier amendement** propose d'abonder cette action de **3 millions d'euros en crédits de paiement**, prélevés sur le programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer » ;

- **un second amendement** propose de **réduire les autorisations d'engagement de 10 millions d'euros**, afin de ne pas poursuivre une politique que votre rapporteur spécial, dans son rapport d'information consacré au logement, a jugé « suicidaire ».

Votre rapporteur spécial renvoie pour plus de précisions à son rapport consacré au logement en outre-mer, **rapport qui rend compte de la grave crise que traverse actuellement ce secteur.**

2. Des indicateurs en net progrès, mais toujours incomplets

Votre rapporteur spécial avait relevé l'année dernière que les indicateurs du logement ne donnaient pas satisfaction. Il se félicite donc tout particulièrement que ses remarques aient été prises en compte, **et que les indicateurs proposés soient enfin à même de rendre compte de l'important travail mené par les services du ministère de l'outre-mer.**

Ainsi, l'indicateur n° 1 « Pourcentage des crédits de l'action logement engagés dans le cadre d'une convention de programmation urbaine » traduit les efforts du ministère pour planifier les crédits du logement.

Les indicateurs 2 et 3 sont, pour leur part, centrés sur les ménages qui ont accès aux logements : ceux dont les revenus les rendent éligibles au logement très social, d'une part, ceux qui sont en situation reconnue d'insalubrité d'autre part.

Compte tenu de la pertinence du travail effectué par le ministère, **il est regrettable que ces indicateurs soient, pour l'heure, non renseignés.**

3. Les engagements du Premier ministre

Lors de son déplacement aux Antilles les 11 et 12 octobre 2006, le Premier ministre a annoncé le déblocage par l'Etat de **120 millions d'euros sur 3 ans.**

L'annonce du Premier ministre sur ce sujet mérite d'être saluée, et montre l'ampleur de la crise que traverse actuellement le logement en outre-mer. Votre rapporteur spécial se félicite donc tout particulièrement que l'Etat soit mobilisé afin d'honorer ses engagements, et que les solutions d'urgence appropriées soient enfin trouvées.

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2007 à l'Assemblée nationale, le 14 novembre 2006, M. François Baroin a précisé la manière dont les engagements du Premier ministre allaient être tenus :

*« Le Premier ministre a pris des engagements ; ils seront intégralement tenus et c'est là un effort considérable. En premier lieu, pour vous répondre plus précisément, Monsieur Marie-Jeanne, il s'agit de rattraper dans les meilleurs délais le retard en crédits de paiement de la dotation consacrée au logement social dans les DOM car il en va de la survie de beaucoup d'artisans et de petites entreprises. Un premier montant de **30 millions proviendra de la Caisse des dépôts**, et le Premier ministre s'est engagé à ce que la totalité des factures en retard soient payées avant la fin du premier trimestre 2007.*

*« Pour ce faire, **dès 2006, 30 millions de crédits supplémentaires seront ouverts sur le programme concerné du budget de l'outre-mer** ; 9,6 millions en provenance de la réserve gouvernementale ont déjà été délégués dans les DOM ; 8,4 autres millions seront transférés dans les meilleurs délais et 12 millions seront ouverts dans le collectif de fin d'année. Avec les 60 millions utilisés dès cette année et les crédits de la LFI, les factures en souffrance pourront être payées en totalité.*

*« Sans se contenter de ce rattrapage, Dominique de Villepin a décidé d'aligner la progression des crédits sur celle qui a été fixée en métropole par le plan de cohésion sociale et par l'engagement national pour le logement exprimé par la loi du 13 juillet 2006. Sur ma proposition, il a donc décidé d'augmenter de 20 % pendant les trois prochaines années les crédits du logement social outre-mer, soit, sur **120 millions au total, 60 millions dès 2007, 30 en 2008 et 30 en 2009.***

*« Pour des questions de calendrier et de contraintes budgétaires, **les crédits 2007 seront ouverts dans le collectif de fin 2006 et reportés**, – j'ai obtenu une dérogation aux règles très strictes de report de la LOLF – soit **60 millions d'autorisations d'engagement et 13 millions de crédits de paiement** ».*

*« Au total, **281 millions en autorisations d'engagement et 201 millions en crédits de paiement seront directement consacrés en 2007 au logement social outre-mer**, soit une hausse de 5 % en moyens d'engagement et de 18 % en moyens de paiement, par rapport aux crédits votés en 2006 ».*

4. Une pratique peu respectueuse de l'esprit de la LOLF, et qui fausse l'autorisation parlementaire

Votre rapporteur spécial note donc que **le ministère a fait le choix de proposer au vote du Sénat un budget qui sera très substantiellement modifié lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2006**. Sur le plan de la méthode, on ne peut qu'être surpris que soit privilégiée la technique des reports, prévue au II de l'article 15 de la LOLF, qui dispose que :

« [...] les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs, par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé, dans les conditions suivantes :

« 1° Les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés ;

« 2° Les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. **Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances** ».

Or il apparaît que les reports n'ont pas été prévus pour ce type de mouvement de crédits. Ainsi, dans leur rapport¹ remis au Premier ministre, nos collègues Didier Migaud et Alain Lambert, en leur qualité de parlementaires en mission, notent, sur cette question :

« Il est clair qu'une suppression du collectif de fin d'année éliminerait de facto la tentation toujours possible des abattements-reports, même si le plafond de 3 % fixé par la LOLF constitue en lui-même un frein réel à cette pratique peu respectueuse du principe de sincérité.

« Ce qui nous apparaît avec le plus de vigueur aujourd'hui est que la suppression du collectif de fin d'année renforcerait **le caractère impératif des plafonds de dépense**, global ou par programme, ce qui constituerait une puissante incitation à calibrer les enveloppes budgétaires au plus près de la prévision de dépenses la plus fiable ».

Les deux auteurs du rapport estiment **que l'adoption d'une disposition visant à augmenter le plafond des 3 % devrait être réservée à un autre objectif :**

« Enfin, il faudrait veiller à ce que les marges budgétaires qui pourraient apparaître en gestion puissent être reportées d'une année sur l'autre en exploitant, si nécessaire, la flexibilité offerte par la LOLF au regard du plafonnement à 3 % des reports de crédits non consommés ».

Il s'agit donc clairement d'une mesure visant à faciliter la gestion au sein de l'enveloppe accordée par le Parlement, en permettant aux gestionnaires du programme de bénéficier, au moins en partie, des économies qu'ils pourraient réaliser.

¹ « La mise en œuvre de la LOLF : à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme ».

Le cas de figure évoqué par le ministre de l'outre-mer, qui n'est pas celui-là, puisqu'il revient à abonder de manière « fictive » les crédits en 2006 pour les reporter immédiatement en 2007, semble donc **en contradiction avec l'esprit de la LOLF, et fausse l'examen des crédits par le Parlement lors de l'examen de la loi de finances initiale.**

B. L'ACTION « AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE »

L'action « Aménagement du territoire » est composée presque totalement **de dépenses d'intervention**, et notamment le financement des contrats de plan Etat-région, et les politiques contractuelles de la Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna, ainsi que certaines actions en Polynésie française.

Aucun indicateur ne peut être associé à ces crédits qui font l'objet de contrats entre l'Etat et les collectivités.

C. L'ACTION « CONTINUITÉ TERRITORIALE »

Cette action regroupe principalement deux mesures :

- le « **passport mobilité** », pour 16 millions d'euros en CP, qui permet aux étudiants des départements et collectivités d'outre-mer de venir effectuer leurs études en métropole ;

- la **dotation de continuité territoriale**, instituée par l'**article 60** de la loi de programme pour l'outre-mer de 2003 précitée, pour 32 millions d'euros.

La mise en œuvre de la dotation de continuité territoriale

« Conformément à la répartition des dotations 2004, 2005 et 2006 fixées par les arrêtés interministériels des 2 février 2004, 17 février 2005 et 7 février 2006, les montants attribués (tenant compte du fait que la Guyane n'a toujours pas adopté son dispositif) sont les suivants :

(en euros)

COLLECTIVITES	2004	2005	2006
Guadeloupe	6 105 810	6 064 224	6 056 938
Martinique	4 913 035	4 815 699	5 047 554
Réunion	8 111 021	8 418 888	8 611 697
Mayotte	1 535 084	1 618 837	1 664 915
SPM	111 397	123 662	122 115
Nouvelle-Calédonie	3 607 370	3 494 039	3 952 445
Polynésie française	3 427 123	4 203 690	4 147 295
Iles Wallis-et-Futuna	273 348	291 134	280 240
TOTAL	28 084 188	29 030 173	29 883 199

« Il appartient ensuite aux autorités locales de définir et gérer leur dispositif d'abaissement du coût du billet d'avion pour leurs résidents. En ce qui concerne les départements d'outre-mer, les dispositifs mis en place ont été notifiés et agréés par les services de la Commission européenne au titre des aides d'Etat (seule, la Région de la Guyane n'a pas encore désigné les bénéficiaires et organisé la gestion de ce dispositif). Il faut noter l'agrément tardif de ceux de la Martinique et de la Réunion (les 13 juillet et 1er juillet 2005).

« Les collectivités, après un an ou deux d'expérimentation de leurs dispositifs au caractère social marqué, ont modifié en 2005 ou modifient encore ces derniers au vu des résultats d'utilisation témoignant ainsi du « rodage » nécessaire pour permettre une adéquation optimale des dispositifs qu'elles définissent avec les montants alloués. Ainsi la Guadeloupe a réduit le montant des aides accordées pour élargir l'assiette passagers ; la Polynésie a assoupli les critères d'ordre social fixés initialement à fin d'élargir le champ des bénéficiaires potentiels. Les modifications apportées dans les trois départements d'outre-mer n'ont été agréées par les services de la Commission européenne qu'à l'été 2006 ».

Source : ministère de l'outre-mer

Un seul indicateur permet de contrôler l'efficacité de ces mesures, au sein de l'objectif n° 2 « Optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale », l'indicateur n° 1 « Coût moyen du passeport mobilité par bénéficiaire corrigé de l'évolution du prix du pétrole ». Cet indicateur permet de cerner la bonne gestion de cette mesure, notamment par le biais des contrats passés avec les transporteurs aériens.

Si, comme le signalait votre rapporteur spécial l'année dernière, aucun indicateur ne s'intéresse à la dotation de continuité territoriale, ce qui peut

surprendre compte tenu de son importance, il faut rappeler que cette dotation est versée aux régions, qui l'utilisent librement. En conséquence, le ministère de l'outre-mer n'a aucun moyen d'action, toute évaluation se heurtant au principe de libre administration des collectivités locales.

D. L'ACTION « SANITAIRE ET SOCIAL »

Cette action est complémentaire de celles menées par ailleurs par le ministère de la santé, et vise à prendre en compte la spécificité des situations sanitaires en outre-mer. En conséquence, **seules les mesures spécifiques à l'outre-mer y sont retracées**. Elle est composée en totalité de dépenses d'intervention.

E. L'ACTION « CULTURE JEUNESSE ET SPORT »

Cette action, d'un montant modique (3 millions d'euros), n'appelle pas de remarques particulières.

Principales observations sur le programme

- La pratique qui consiste, en cours de discussion budgétaire, à annoncer que les crédits présentés au Parlement seront substantiellement modifiés en collectif budgétaire doit être dénoncée.

- Le caractère prioritaire du logement en outre-mer doit être affirmé sur le court terme, par l'adoption des deux amendements proposés par votre rapporteur spécial, et, sur le long terme, par les redéploiements préconisés dans le rapport d'information sur le logement.

- La justification au premier euro de l'action 4 pourrait largement être améliorée.

III. PROGRAMME 160 « INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER »

L'objet du programme 160 est en fait double :

- d'une part, il est le programme « support » de la mission, avec l'administration du ministère de l'outre-mer ;

- d'autre part, il regroupe des crédits versés aux collectivités territoriales, pour la plupart libres d'emploi.

Répartition des crédits des actions dans le programme

(en euros)

Action	Autorisation d'engagement	Crédits de paiement
Action 1 Collectivités territoriales	307.842.198	313.280.198
Action 2 Coopération régionale	3.000.000	3.000.000
Action 3 Soutien et état-major	98.190.948	96.150.948
Total	409.033.146	412.431.146

A. L'ACTION « COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Cette action est exclusivement composée de dépenses d'intervention, qui sont en fait **des dotations versées aux différentes collectivités d'outre-mer.**

Les deux plus significatives sont :

- **la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie**, pour 78,5 millions d'euros de crédits de paiement, qui résulte de l'application de l'article 180 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 ;

- **la dotation globale de développement économique (DGDE) de Polynésie française**, destinée à soutenir la reconversion de l'économie polynésienne après la fin des essais nucléaires, et pérennisée en application de la convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française du 4 octobre 2002, qui s'élève en crédits de paiement à 150 millions d'euros.

Le fait de verser des dotations libres d'emploi n'offre pas réellement la possibilité de contrôler l'utilisation des fonds. Une même remarque pourrait être faite pour les crédits des diverses dotations de l'Etat versées aux collectivités locales. Dans le cadre du ministère de l'outre-mer, il s'agit d'un gage de « lisibilité » des politiques, mais où l'action du ministère est nécessairement limitée.

B. L'ACTION « COOPÉRATION RÉGIONALE »

Cette action, d'un montant de 3 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement en 2007, est essentiellement composée de crédits d'intervention en faveur des fonds de coopération régionaux des 4 régions d'outre-mer et de Mayotte.

Votre rapporteur spécial estime que, compte tenu des objectifs extrêmement larges définis pour ces crédits dans la justification au premier euro, qui concernent aussi bien le sanitaire, le social, que l'éducatif ou le culturel, **le montant de 3 millions d'euros participe plus d'une politique de saupoudrage que d'efficacité**. De plus, il apparaît que les actions sont toutes cofinancées par ailleurs.

En conséquence, votre rapporteur spécial vous propose, par un amendement, de redéployer ces crédits en faveur du logement.

C. L'ACTION « SOUTIEN ET ETAT MAJOR »

Cette action est consacrée aux fonctions de soutien du ministère. Il convient de relever que le choix a été fait d'y placer l'ensemble des personnels, qui n'apparaissent donc pas dans les programmes. Les seuls autres ETPT sont ceux du SMA, situés dans le programme « Emploi outre-mer ».

Remarque sur le programme

- Votre rapporteur spécial vous propose de supprimer l'action 2, et de déplacer les 3 millions d'euros correspondants vers le programme « Conditions de vie outre-mer » afin de les affecter au logement.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 50

Ressources du fonds intercommunal de péréquation des communes de Mayotte

Commentaire : le présent article vise à proroger en 2007 le versement aux communes de Mayotte de la dotation de rattrapage et de premier équipement, ainsi que la perception de centimes additionnels à l'impôt sur le revenu, dans l'attente de l'application à la collectivité départementale du code général des impôts.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte a prévu que le code général des impôts commencera à s'appliquer dans la collectivité départementale à compter du 1^{er} janvier 2007. Afin de donner aux communes de Mayotte des ressources à même de leur permettre d'assurer leurs charges, deux types de revenu sont prévus :

- d'une part, une **dotation de rattrapage et de premier équipement**, d'un montant de 9,8 millions d'euros en 2006 ;
- d'autre part, **la perception de centimes additionnels à l'impôt sur le revenu**, pour un montant de 0,8 million d'euro.

Ces deux ressources sont versées au profil du fonds intercommunal de péréquation (FIP) des communes de Mayotte.

Les articles 38 et 40 de la loi précitée relative à Mayotte prévoient la **fin de ces deux ressources à la fin de l'année 2006**, les montants étant compensés par la fiscalité.

La difficulté de l'exercice a cependant conduit à repousser l'application du code général des impôts à Mayotte. En l'état actuel, donc, **les communes de Mayotte se verraient privées d'une importante ressource pour l'année 2007**. Le présent article propose donc de proroger la perception de la dotation et des centimes additionnels en 2007.

A l'initiative de notre collègue Christian Cointat, rapporteur au nom de la commission des lois, et avec l'avis favorable du gouvernement, le Sénat a adopté un article 12 *bis* au projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Cet article prévoit que la dotation de rattrapage et de premier équipement, ainsi que les centimes additionnels, seront perçus « **jusqu'à l'accession de Mayotte au régime de département et région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution** ».

Cet article part du constat que la collectivité départementale, notamment en raison des difficultés à établir le cadastre, ne sera pas en mesure avant **au moins 2013** d'appliquer le code général des impôts.

Cet article, qui avec le projet de loi, a été transmis à l'Assemblée nationale, ne devrait cependant pas être adopté avant l'année 2007, d'où la nécessité, à titre transitoire, d'adopter le présent article en loi de finances.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial est tout à fait favorable à cette mesure, qui prend acte de la situation difficile de Mayotte, et salue l'initiative de notre collègue Christian Cointat, qui traite cette question avec beaucoup de réalisme.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 50 bis (nouveau)

Prorogation avec adaptation du congé-solidarité

Commentaire : le présent article additionnel, introduit à l'initiative du gouvernement, vise à proroger pour un an, le dispositif du congé-solidarié institué par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, en lui apportant certains aménagements.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 15 de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a institué un **congé-solidarité**. Ce dispositif, spécifique aux départements d'outre-mer, s'apparente à un système de « **pré-retraite contre embauche** ». Le 2° du III de l'article 15 de la loi d'orientation précitée en fixe le terme au 31 décembre 2006.

L'adoption de ces contrats suppose la conclusion d'une convention cadre entre l'Etat, le conseil général et le conseil régional.

Le salarié peut alors bénéficier d'une allocation de congé-solidarité s'il remplit les conditions suivantes :

- être employé dans l'entreprise depuis **au moins 5 ans** à la date de la signature de leur adhésion à la convention ;
- être âgé d'au moins **55 ans** à cette même date ;
- pouvoir justifier d'une activité salariée **d'au moins 10 ans**.

Le salarié prend alors l'initiative de la rupture de son contrat. Il lui est versé une **allocation de congé solidarité**, qui est fonction de la durée de la carrière du salarié, et ce **jusqu'à ce qu'il puisse faire valoir ses droits à la retraite**.

Le partage de la charge financière de cette allocation est effectué entre l'Etat, dans une limite de 60 % des allocations versées, le conseil régional, le conseil général et l'entreprise. Afin de pouvoir utiliser ce dispositif, **l'employeur est tenu d'embaucher un salarié âgé au plus de 30 ans, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée**.

Les crédits correspondants à la part de l'Etat sont à la charge de la mission « Outre-mer », pour un montant de **28,6 millions d'euros en 2007**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La loi d'orientation précitée prévoit **l'extinction du dispositif au 31 décembre 2006**.

A la demande des élus d'outre-mer, le gouvernement propose de proroger le congé-solidarité pour une année supplémentaire, **le temps pour l'inspection générale des affaires sociales d'établir un bilan complet de son efficacité.**

Cette prorogation n'est cependant pas à l'identique, puisqu'elle modifie les règles d'attribution du congé solidarité.

Les modifications sont les suivantes :

- l'ancienneté requise pour le salarié passe de **10 ans à 15 ans** ;
- la prise en charge ne pourra pas se prolonger **au-delà de 60 ans** ;
- la contribution maximale de l'Etat passe de **60 % à 50 %** ;
- enfin, le congé-solidarité ne s'appliquerait plus dans tous les secteurs, **mais uniquement dans ceux jugés « prioritaires » par la loi de programme du 21 juillet 2003, et au BTP.**

Le coût total, intégralement financé par redéploiement, est estimé à 1 million d'euros en CP et 5 millions d'euros en autorisations d'engagement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur spécial estime qu'il est tout à fait justifié de « se donner le temps de la réflexion », en prorogeant le congé-solidarité sur une année. Les limitations contenues dans le présent article additionnel permettent par ailleurs de mieux cibler le dispositif en faveur des secteurs prioritaires.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. AMENDEMENTS DE MODIFICATION DE CRÉDIT

1. Redéploiement des crédits de paiement en faveur du logement

A M E N D E M E N T

présenté par M.Henri Torre
au nom de la commission des finances

ARTICLE 34 état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Emploi outre-mer Dont Titre 2				
Conditions de vie outre-mer			3.000.000	
Intégration et valorisation de l'outre-mer Dont Titre 2		3.000.000		3.000.000
TOTAL	0	3.000.000	3.000.000	3.000.000
SOLDE	-3.000.000		0	

OBJET

Dans son rapport d'information¹ consacré au logement en outre-mer, votre rapporteur spécial a analysé la gestion « hasardeuse » de la ligne budgétaire unique (LBU). Ainsi, depuis 2002, on constate que des autorisations de programme très importantes ont engagées, sans que des crédits de paiement en quantité suffisante soient adoptés. Cet « effet de ciseau » a conduit à une dette

¹ Rapport d'information n° 88 (2006-2007).

estimé entre 450 et 800 millions d'euros, qui correspond aux engagements pris par le ministère et qu'il n'est pas en mesure d'honorer. Ce montant extrêmement important a été dénoncé par tous nos collègues élus d'outre-mer.

Dans son rapport d'information, votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité de faire du logement une **vraie priorité, ce qui doit se traduire par des choix budgétaires**. Il ne saurait être question de continuer à prendre des engagements que l'on sait ne pas pouvoir tenir, et de laisser le secteur du logement s'enfoncer dans la crise parce que l'Etat ne serait pas en mesure d'honorer les factures.

Le présent amendement propose donc :

- **de supprimer les 3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement** affectés à l'action 2 « coopération régionale » du programme 160 « Intégration et valorisation » ;

- **d'affecter 3 millions d'euros de crédits de paiement au programme 123 « Conditions de vie outre-mer », sur l'action n° 1 « logement ».**

Les crédits de l'action n° 2 du programme 160 sont destinés à abonder les quatre fonds de coopération régionaux (un par région d'outre-mer), et depuis 2001, celui de Mayotte. Ils interviennent en **cofinancement** avec les contrats de plan Etat-Région, pour financer des projets dans divers domaines, culturel et social, éducatif, sportif. Les crédits sont affectés après décision d'un comité de gestion, présidé par le préfet.

Votre rapporteur spécial a plusieurs remarques à formuler à propos de ce redéploiement :

- les crédits de cette action sont très peu explicités dans la justification au premier euro, et ne font l'objet d'aucun indicateur ;

- si l'objet de ces crédits est de développer des actions pour 4 régions d'outre-mer et Mayotte, dans des domaines aussi divers que le culturel, le social et le sportif, **leur montant de 3 millions d'euros paraît presque insignifiant**, ce qui conduit à une **dilution** préjudiciable à l'efficacité de l'action publique, et ce d'autant plus que le ministère de l'outre-mer dispose déjà sur ses crédits de dotations importantes versées aux départements d'outre-mer ;

- la faculté offerte par la LOLF de redéployer des crédits entre les programmes permet d'afficher les **vraies priorités du gouvernement et au Parlement d'opérer de véritables arbitrages budgétaires**. Sans nier l'intérêt des projets financés en partie par les FCR, votre rapporteur spécial estime que **ces 3 millions d'euros seraient plus utiles et plus efficaces attribués au secteur du logement**.

2. Baisse des AE afin de ne pas aggraver la dette de la LBU

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Henri Torre au nom de la commission des finances

ARTICLE 34

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Emploi outre-mer Dont Titre 2				
Conditions de vie outre-mer		10.000.000		
Intégration et valorisation de l'outre-mer Dont Titre 2				
TOTAL		10.000.000		
SOLDE		-10.000.000		

OBJET

Cet amendement s'inscrit dans la lignée du rapport d'information précité consacré au logement en outre-mer.

Votre rapporteur spécial a pu constater que, depuis plusieurs années, des autorisations de programme ont été adoptées, puis engagées en très grand nombre, alors même que les crédits de paiement n'ont pas été suffisants.

Cela s'est traduit, année après année, par un écart entre AP et CP. Ainsi, entre 2000 et 2005, les CP disponibles passent de **272 à 184 millions d'euros**, alors que les AP passent de **260 à 374 millions d'euros disponibles**.

Ce « grand écart » comptable s'est produit alors même que le ministère de l'outre-mer, il faut le souligner, développait des outils de plus en plus efficaces, ce qui a permis une hausse des crédits engagés sur des projets importants.

La conséquence est une dette, c'est-à-dire une différence entre les AP engagés et les CP disponibles, d'un montant compris entre **450 et 800 millions d'euros**, avec des entreprises locales en grande difficulté. Votre rapporteur spécial, qui est allé sur place, se fait avec ses collègues d'outre-mer l'écho des difficultés concrètes rencontrées sur place.

Dans son rapport d'information, votre rapporteur propose des solutions de long terme, qui lui paraissent mériter une expertise.

A court terme, il convient de trouver des solutions propres à redonner confiance au secteur du logement.

Un premier amendement qui a déjà été présenté propose d'augmenter de 3 millions d'euros les crédits du logement, par redéploiement.

Le présent amendement, pour sa part, **tire les conséquences des erreurs du passé, en réduisant l'écart entre les AE et les CP, ce qui conduit à une diminution de 10 millions d'euros des AE sur l'action 1 « logement » du programme**. On peut souligner qu'il est moins « radical » que le rapport de la mission d'audit, qui propose un montant d'AE inférieur au CP. Actuellement, l'écart entre AE et CP s'établit à **45 millions d'euros**, ce qui montre une vraie prise de conscience, puisque cet écart était de 97 millions d'euros en 2006, mais paraît encore **trop élevé** à votre rapporteur spécial. Avec l'adoption de ces deux amendements, l'écart serait réduit à **32 millions d'euros**.

Votre rapporteur spécial tient à formuler deux remarques principales.

La première est qu'il s'agit d'une proposition responsable et réaliste, qui permettra d'éviter dans quelques années une crise semblable à celle actuellement traversée. Il n'est en effet pas certain que le secteur du BTP en outre-mer, si important, puisse supporter à intervalles réguliers des crises de trésorerie. De manière plus large, une vraie programmation pluriannuelle des crédits est une nécessité.

Une deuxième remarque concerne les engagements du Premier ministre, évoqués par le ministre de l'outre-mer lors des débats à l'Assemblée nationale. On ne peut que se féliciter de cette prise de conscience, au plus haut niveau, de la gravité de la situation, et de l'attention accordée par le Premier ministre.

Cependant, **au niveau de la méthode**, cela revient à proposer au vote du Sénat un **projet de budget dont on a déjà annoncé qu'il serait substantiellement modifié dans le cadre moins lisible du collectif budgétaire**, par de complexes mécanismes de report. Cela ne peut qu'étonner, et fausser la portée de l'autorisation parlementaire.

Au niveau des principes, et dans l'attente de précisions qui ne seront donc inscrites dans la loi que dans le collectif de fin d'année, il semble que l'on s'oriente vers un nouveau creusement de l'écart entre AE et CP, un phénomène contre lequel votre rapporteur spécial ne peut que mettre en garde le gouvernement et les élus d'outre-mer.

L'adoption du présent amendement est donc un signal fort à la fois de sincérité et de responsabilité.

***B. AMENDEMENT TENDANT À INSÉRER UN ARTICLE ADDITIONNEL
APRES L'ARTICLE 50 AFIN D'AMÉLIORER L'INFORMATION DU
PARLEMENT***

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Henri Torre

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 50

Après l'article 50, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le I de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 (loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005) est complété par sept alinéas ainsi rédigés :

« Le document relatif à la politique mentionnée au 7° comporte également :

« - un état récapitulatif, par mission, de l'effort budgétaire et financier consacré à chaque département ou région d'outre-mer, à chaque collectivité d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux Terres australes et antarctiques françaises ;

« - 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 œuvre 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.»

OBJET

Adopté à l'issue de la commission mixte paritaire sur la loi de finances initiale pour 2004, l'article 135 de cette loi visait à compléter l'information du Parlement, afin de pouvoir discuter des différents sujets « outre-mer » avec les informations les plus précises possibles. Cet article faisait donc obligation au gouvernement de fournir deux annexes générales au projet de loi de finances, l'une pour les départements, l'autre pour les collectivités à statut particulier.

Le ministère de l'outre-mer a fourni, pour réaliser ces documents, un travail de synthèse de très grande qualité, qui a été salué par votre rapporteur spécial dans son rapport spécial de l'année dernière. La pertinence de ce document a ainsi contribué à la réduction du nombre de questions.

Or, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2005, et à l'initiative de notre collègue député rapporteur général du budget, Gilles Carrez, un article 128 a été adopté, qui supprime l'obligation faite au gouvernement de présenter plusieurs « jaunes, » au profit des documents de politique transversale, et ce pour plusieurs missions, **dont l'outre-mer.**

Si l'on ne peut que saluer, dans le cas général, l'objectif de simplification et de clarification qui a présidé à l'adoption de cet article, **il s'en est suivi une perte importante d'informations pour la mission « Outre-mer ».** Ainsi, le document de politique transversale est d'une qualité inférieure à celle des jaunes, et comporte en tout état de cause beaucoup moins d'informations utiles.

Votre rapporteur spécial vous propose donc, par cet amendement, d'intégrer au document de politique transversale les données qui étaient dans les « jaunes » en 2006.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE À LA MISSION « OUTRE-MER »

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits de la mission, pour un montant de **1.071.000 euros**, sur deux programmes : « Conditions de vie outre-mer », et « Intégration et valorisation de l'outre-mer ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

L'Assemblée nationale a, en seconde délibération, minoré de **11.835.691 euros** les crédits de la mission pour gager les ouvertures de crédits.

III. ADOPTION D'UN ARTICLE 50 BIS RATTACHÉ

L'Assemblée nationale, à l'initiative du gouvernement, a adopté un article 50 *bis* relatif à la **prorogation pour un an, et avec des adaptations, du dispositif de congé-solidarité.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné le rapport spécial de **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, sur la mission « Outre-mer » et les articles 50 et 50 bis rattachés.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a souhaité articuler son intervention autour de trois idées : la première, le manque de lisibilité de ce budget, la deuxième, une présentation des grandes tendances budgétaires de la mission et la troisième, l'adoption de trois amendements sur cette mission.

Il a évoqué en premier lieu le manque de clarté du budget, qui résulte de la conjonction de deux facteurs : l'insuffisante information du Parlement, d'une part, des « annonces » en cours de discussion budgétaire qui faussaient l'examen des crédits, d'autre part.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a précisé que, sur l'information du Parlement, à la date limite du 10 octobre fixée par la LOLF, et alors même que la nouvelle constitution budgétaire avait été l'occasion, pour les parlementaires, de « rationaliser » l'exercice du questionnaire budgétaire, en réduisant, sur cette mission, le nombre de questions, qui était revenu de 121 pour le projet de loi de finances pour 2005 à 49 dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007. Il a noté que, malgré cet effort, le taux de réponse à la date limite était stable, voire se dégradait, aux alentours de 30 %, ce qui était très insuffisant. De plus, il a noté que les réponses étaient de qualité inégale. Par ailleurs, s'agissant du contenu informatif des annexes, il a indiqué qu'il allait présenter un amendement, également adopté par la commission des affaires sociales afin de rétablir les « jaunes », qui avaient été malencontreusement supprimés par un article de la loi de finances rectificative pour 2005.

En ce qui concernait les « annonces en cours de route », il a relevé que le Premier ministre, lors de son déplacement aux Antilles, avait proclamé un effort important en faveur du logement, de l'ordre de 120 millions d'euros sur 3 ans. Il a indiqué que cet engagement aurait pu se traduire par des amendements adoptés à l'Assemblée nationale, ce qui aurait permis au Sénat de se prononcer sur les crédits qui seraient réellement mis à disposition du ministère. Il a déclaré que tel n'avait pas été le cas et que le ministre de l'outre-mer avait prévu un montage assez complexe, consistant à abonder les crédits pour 2006 en loi de finances rectificative, puis à reporter ces crédits, en utilisant les possibilités de dérogation offertes par la LOLF. Sur le plan des principes, il a estimé qu'on ne pouvait que se réjouir de la détermination du Premier ministre à traiter avec efficacité une situation de crise. Sur le plan de la méthode, en revanche, la procédure lui semblait discutable, et les propos du ministre de l'outre-mer ne lui permettaient pas de savoir exactement d'où provenaient ces sommes.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a enfin évoqué un amendement du gouvernement présenté en seconde délibération à l'Assemblée nationale, qui avait amputé les crédits de la mission de 10 millions d'euros, dont 7 millions d'euros pris sur le programme « Emploi outre-mer », afin de financer des ouvertures de crédits. Il a indiqué que cette somme était importante, rapportée à un budget de 2 milliards d'euros environ.

En deuxième lieu, il a évoqué les principales modifications apportées par le présent projet de loi de finances.

Il a relevé, dans un contexte où les crédits réellement disponibles n'étaient pas ceux que la commission examinait, qu'il ne pouvait donner que des « tendances ». Il a donc noté que la totalité des crédits consacrés à l'outre-mer s'élevait à 12,5 milliards d'euros. Il a précisé que, si l'on y ajoutait 2,5 milliards d'euros de dépenses fiscales, l'effort budgétaire en faveur de l'outre-mer s'élèverait à 15 milliards d'euros, alors que la mission ne représentait qu'un peu moins de 2 milliards d'euros.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a souligné que les plus grosses « masses » de la mission étaient les crédits en faveur de l'emploi, avec, notamment, plus de 800 millions d'euros d'exonérations de charges, les dotations aux collectivités, sur lesquelles le ministère, comme le Parlement, avaient peu de prises, puisqu'il s'agissait d'appliquer des lois, notamment organique, et enfin, une partie plus « active », avec le logement et différentes actions culturelles et sociales.

Dans tous ces domaines, il a noté une certaine stabilité des crédits, la légère baisse étant plus que compensée par la hausse de la dépense fiscale qui était rattachée à la mission.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a déclaré que sur tous les sujets relevant de la compétence de la commission, la défiscalisation et les exonérations de charges, le ministre de l'outre-mer avait réuni une commission nationale chargée d'évaluer les effets de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, dont plusieurs membres de la commission des finances faisaient partie. Il a juste déploré qu'elle ait été constituée très tardivement dans l'année, au mois de juin 2006, et n'ait donc pas pu rendre ses conclusions pour le présent projet de loi de finances, comme cela était initialement prévu. Il a cependant estimé qu'il était nécessaire d'attendre les conclusions de cette commission avant de réformer éventuellement le système.

Puis il a présenté les amendements qu'il souhaitait soumettre à la commission.

Le premier visait au redéploiement de 3 millions d'euros de crédits de paiement. Il a indiqué que, dans le rapport d'information consacré au logement en outre mer qu'il venait de présenter et de faire adopter par la commission, il avait qualifié de « hasardeuse » la gestion de la ligne budgétaire unique (LBU). Ainsi, depuis 2002, il avait constaté que des autorisations de programme très importantes avaient été engagées, sans que des crédits de paiement en quantité

suffisante aient été adoptés. Il a ajouté que cet « effet de ciseau » avait conduit à une dette estimée entre 450 et 800 millions d'euros, qui correspondait aux engagements pris par le ministère et qu'il n'était pas en mesure d'honorer. Il a précisé que ce montant extrêmement important avait été dénoncé par tous ses collègues élus d'outre-mer.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a estimé qu'il fallait faire du logement une vraie priorité, ce qui devait se traduire par des choix budgétaires. Il a indiqué qu'il ne saurait être question de continuer à prendre des engagements dont on savait qu'ils ne pourraient pas être tenus, et de laisser le secteur du logement s'enfoncer dans la crise parce que l'Etat n'était pas en mesure d'honorer ses factures.

Il a précisé que cet amendement proposait donc de supprimer les 3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement affectés à l'action n° 2 « Coopération régionale » du programme 160 « Intégration et valorisation » et d'affecter ces 3 millions d'euros de crédits de paiement au programme 123 « Conditions de vie outre mer », sur l'action n° 01 « Logement ».

Il a donc proposé de supprimer les crédits de l'action n° 2 du programme 160 destinés à abonder les quatre fonds de coopération régionaux. Il a souligné qu'ils intervenaient en cofinancement avec les contrats de plan Etat-Régions, pour financer des projets dans divers domaines, culturel et social, éducatif, sportif. Il a relevé que, si l'objet de ces crédits était de développer des actions pour 4 régions d'outre-mer et Mayotte, dans des domaines aussi divers que le culturel, le social et le sportif, leur montant, soit 3 millions d'euros, paraissait presque insignifiant. Cela conduisait à une dilution préjudiciable à l'efficacité de l'action publique et ce, d'autant plus que le ministère de l'outre-mer disposait déjà sur ses crédits de dotations importantes versées aux départements d'outre mer.

De plus, il a noté que la faculté offerte par la LOLF de redéployer des crédits entre les programmes permettait d'afficher les vraies priorités du gouvernement et, au Parlement, d'opérer de véritables arbitrages budgétaires.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a présenté un deuxième amendement de diminution des autorisations d'engagement à hauteur de 10 millions d'euros.

Comme le précédent, il a précisé que cet amendement s'inscrivait dans la lignée du rapport d'information consacré au logement en outre-mer, qu'il venait de présenter. Il n'a donc pas souhaité revenir sur la dette de la LBU, ni sur les conditions dans lesquelles elle s'est creusée. Etant allé sur place, il a souhaité se faire l'écho, avec ses collègues d'outre-mer, des difficultés concrètes sur le terrain.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a précisé que cet amendement tirait les conséquences des erreurs du passé, en réduisant l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. Il a souligné qu'il était

moins « radical » que le rapport d'une mission d'audit de modernisation, qui proposait un montant d'autorisations d'engagement inférieur aux crédits de paiement. Il a indiqué que dans le projet de loi de finances pour 2007, l'écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement s'établissait à 45 millions d'euros, ce qui traduisait une vraie prise de conscience, puisque ce même écart était de 97 millions d'euros en loi de finances pour 2006. Il a estimé qu'avec l'adoption de ces deux amendements, l'écart serait ainsi réduit à 32 millions d'euros.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a tenu à formuler deux remarques sur cet amendement :

- d'une part, il a estimé qu'il constituait une proposition responsable et réaliste, qui permettrait d'éviter dans quelques années une crise semblable à celle actuellement traversée. Il a jugé qu'il n'était pas certain que le secteur du bâtiment et des travaux publics en outre-mer puisse supporter à intervalles réguliers des crises de trésorerie. Il a déclaré que, d'une manière plus large, une vraie programmation pluriannuelle des crédits était une nécessité ;

- d'autre part, il a évoqué les engagements du Premier ministre, développés par le ministre de l'outre-mer lors des débats à l'Assemblée nationale. Il s'est félicité de cette prise de conscience, au plus haut niveau, de la gravité de la situation, et de l'attention accordée par le Premier ministre à cette question, sous le bénéfice des observations quant à la méthode employée, à savoir l'utilisation de reports de crédits. S'agissant des principes et dans l'attente de précisions qui figureraient dans le collectif de fin d'année, il a estimé que l'on semblait s'orienter vers un nouveau creusement de l'écart entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, un phénomène contre lequel il souhaitait mettre en garde le gouvernement et les élus d'outre-mer.

Il a déclaré que l'adoption de cet amendement serait un signal fort, à la fois de sincérité et de responsabilité.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a présenté un dernier amendement proposant, sous forme d'articles additionnels après l'article 50, de compléter l'information du Parlement en réintroduisant dans le document de politique transversale des informations autrefois contenues dans les « jaunes » et qui avaient été supprimées. Il a présenté l'article 50, qui prolongeait la perception, par le fonds intercommunal de péréquation des communes de Mayotte, de la dotation de rattrapage et de premier équipement ; ainsi que l'article 50 bis, qui prorogeaient pour un an, en outre-mer, le dispositif du « congé solidarité ».

Sous le bénéfice de ces observations, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a proposé à la commission d'adopter les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2007 ainsi modifiés.

Sur la recommandation de son rapporteur spécial, la commission a **adopté les crédits de la mission « Outre-mer » ainsi modifiés, les articles 50 et 50 bis (nouveau) rattachés sans modification, et un amendement portant article additionnel après l'article 50.**

Réunie le **jeudi 23 novembre 2006**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**