

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, 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. Roland du LUART

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

INTRODUCTION

Le projet de budget du ministère de l'outre-mer pour 2004 montre une hausse de 3,4 % des crédits et s'élève à 1.121 millions 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 les efforts importants faits par le ministère de l'outre-mer dans la gestion de ses crédits, et qui se traduit notamment par un nouveau calibrage des crédits demandés, en baisse sur les chapitres les moins consommés les années précédentes. Une mesure nouvelle, d'un montant de 50 millions d'euros, est proposée afin de relever le plafond de la couverture maladie universelle.

L'année 2004 sera celle de la mise en œuvre des dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer (loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003). Cette loi, qui est la traduction législative des engagements pris par le Président de la République durant la campagne électorale, comporte de nombreuses dispositions qui, tant en matière de défiscalisation que de baisses de charges, devraient permettre d'améliorer de manière significative la compétitivité et donc l'emploi en outre-mer.

Ainsi, 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.

Cette loi a également permis de constituer une « dotation de continuité territoriale » qui offrira la possibilité aux résidents en outre-mer de se déplacer plus facilement vers la métropole.

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. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, 59 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

Il convient, de plus, d'ajouter que certaines réponses étaient incomplètes, et ne répondaient que partiellement aux questions posées.

PREMIÈRE PARTIE : LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET POUR 2004

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 2004 du ministère de l'outre-mer s'élève à **1.121,324 millions d'euros**, soit 37 millions d'euros de plus qu'en 2003 (+ 3,4 %). Cette hausse des crédits de paiement s'explique par une mesure nouvelle de 50 millions d'euros, inscrite au titre IV (interventions publiques) correspondant au financement par l'Etat de la majoration du plafond de la couverture maladie universelle dans les départements d'outre-mer.

En conséquence, le ministère de l'outre-mer a fait preuve dans la préparation de son budget d'une certaine rigueur, en diminuant notamment les crédits demandés sur des chapitres qui, comme votre rapporteur avait eu l'occasion de le souligner les années précédentes, connaissent un taux de consommation faible.

Les crédits proposés pour 2004 représentent 0,4 % des dépenses du budget général inscrites dans le projet de loi de finances, soit un niveau identique à celui de l'année précédente.

● **L'évolution des dépenses de fonctionnement** se partage entre une hausse de 2,8 millions d'euros des dépenses du titre III (frais de personnel et moyens des services), soit 1,6 % par rapport à 2003, et une augmentation de 53,3 millions d'euros des dépenses d'intervention du titre IV, soit 6,5 % par rapport à 2003.

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

- la création d'un nouvel article au sein du chapitre 37 - 10 (dépenses diverses) qui propose 900 000 euros de crédits pour la préfecture de Mayotte. En effet, la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 prévoit que l'Etat rembourse à la collectivité de Mayotte les dépenses de la préfecture supportée par elle. Jusqu'à présent, la régularisation intervenait au moment du collectif budgétaire de fin d'année, mais il a été décidé de l'inscrire progressivement en loi de finance initiale. L'article nouveau ainsi créé sera donc abondé les années suivantes, et les sommes correspondantes ne seront plus inscrites dans le collectif de fin d'année ;

- une baisse de 278.000 euros pour les agents non titulaires, soit 9,94 % par rapport à 2003, due à la transformation des emplois d'ouvriers du service militaire adapté (SMA) ;

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

L'augmentation de 53,3 millions d'euros des crédits du titre IV s'explique principalement par :

- **la création d'un nouvel article** doté de 50 millions d'euros au titre de la **contribution de l'Etat au financement de la protection complémentaire de la couverture maladie universelle** pour ce qui concerne la majoration du plafond dans les départements d'outre-mer (décret n° 2003-805 du 26 août 2003). Le plafond est revalorisé de 10,8 % afin de tenir compte du coût des soins plus importants dans les DOM. La mesure permettra notamment aux titulaires isolés du minimum vieillesse et aux titulaires de l'allocation adulte handicapé dans les DOM, ne disposant pas d'autre revenu que de leur allocation, de bénéficier de la CMU complémentaire. La majoration est entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2003, et se trouve donc imputée sur les crédits du ministère de l'outre-mer ;

- un transfert en direction du ministère des affaires étrangères de 530.000 euros correspondant à la participation du ministère de l'outre-mer à la dotation du « fonds Pacifique » ;

- une stabilisation des crédits du FEDOM, qui fait de plus l'objet d'une expérimentation en Martinique.

• **La baisse de 17,2 millions d'euros des dépenses d'investissement (- 6,6 %)** résulte d'une hausse des dotations du titre V (investissements exécutés par l'Etat) de 10,4 % (+ 650.000 euros) et d'une forte baisse du titre VI de 17,8 millions d'euros (- 6,6 %).

La hausse des dépenses du titre V résulte d'une nouvelle dotation pour les infrastructures à Mayotte (+ 1 million d'euros), et d'une baisse des dépenses d'équipement administratif.

La baisse des dotations du titre VI résulte principalement d'un nouveau calibrage des crédits demandés pour le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM), en baisse de 37 %. Votre rapporteur avait eu l'occasion de souligner dans ses précédents rapports spéciaux que les crédits de ce chapitre connaissaient un taux de consommation particulièrement faible. **Il convient donc de se féliciter de constater que le ministère de l'outre-mer a tenu compte de ces observations afin d'adapter les crédits demandés aux possibilités de dépenses effectives.**

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 (48,5 % entre 1997 et 2002 contre 28,5 % pour les CP sur la même période). Cependant, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit une nouvelle diminution du montant des autorisations de programme nouvelles, qui s'établit à 392,8 millions d'euros contre 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	2004/1997
Crédits de paiement	196,0	212,1	254,3	252,3	251,8	267,8	274,5	258,4	31,6 %
Autorisations de programme	297,8	289,7	286,3	282,0	343,5	442,7	415,7	392,8	31,9 %

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 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 00	1 ^{er} janvier 01	1 ^{er} janvier 02	1 ^{er} janvier 03
AP « en compte »	2.845	3.125	3.054	3.064
CP « en compte »	2.002	2.169	1.897	1.772
« Dette »	843	956	1.157	1.292

Le « bleu » consacré au budget de l'outre-mer répartit les CP inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004 entre 113,7 millions d'euros destinés à « couvrir » un peu moins de 29 % des AP nouvelles demandées en 2004 (392,8 millions d'euros) et 144,6 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 (1.292 millions d'euros).

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 2003, la gestion des crédits de l'outre-mer a été marquée par une régulation budgétaire particulièrement importante.**

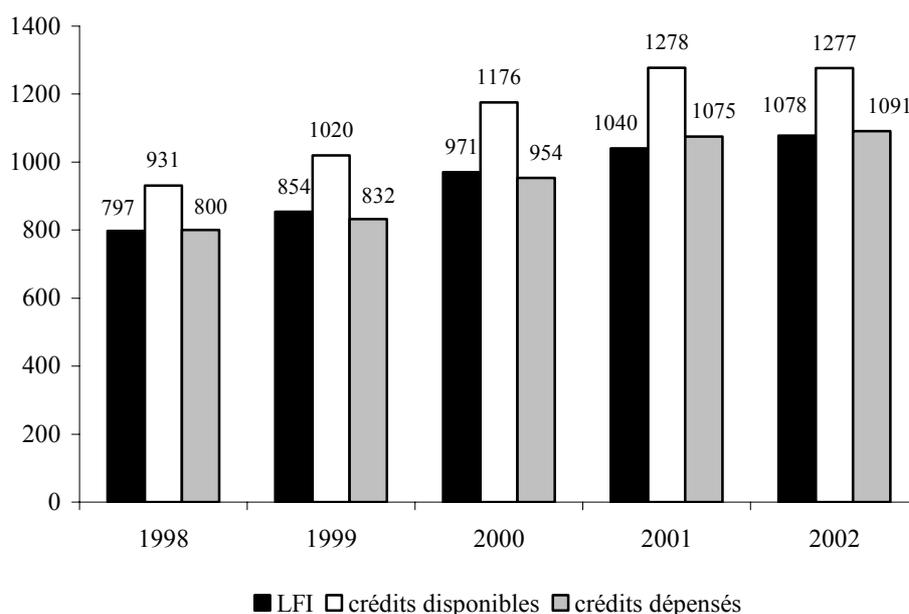
En 2000 et en 2001, le montant de crédits disponibles au titre de l'année était supérieur de 21,1 % au montant des crédits inscrits dans la loi de finances. En 2002, l'écart a très légèrement baissé et s'établit à 21 %.

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

Le « matelas » de crédits non utilisés en 2001 et reporté sur 2002 s'élevait à 225 millions d'euros, soit environ 1/6ème du budget.

Comparaison des crédits ouverts, disponibles et consommés entre 1998 et 2002

(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 2003 ont beaucoup touché le ministère de l'outre-mer, notamment les dépenses de fonctionnement. Paradoxalement, les annulations et les gels décidés rapprocheront probablement l'exécution 2003 du budget de l'outre-mer des dotations décidées en loi de finance initiale.

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, cinq 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), le chapitre 58-01 dédié au financement des infrastructures en Guyane et les chapitres 46-94, 44-03 et 57-01 s'agissant du contrat de plan de Mayotte.

En 2002, les crédits d'investissement (titre V et titre VI) du ministère de l'outre-mer s'élevaient à 442.725.000 euros, dont 10,6 % consacrée au financement des contrats de plan Etat-région, soit 47.131.000 euros.

En 2003, 8,7 % des crédits de ces titres sont consacrés au financement de ces mêmes contrats, soit 36.424.000 euros.

En ce qui concerne les prévisions 2004, les préfets n'ont pas encore transmis leurs besoins et les délégations seront faites en fonction des programmations des différents ministères. La dotation prévisionnelle contractualisée pour le chapitre 68-01 s'élèverait à 30 millions d'euros.

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.

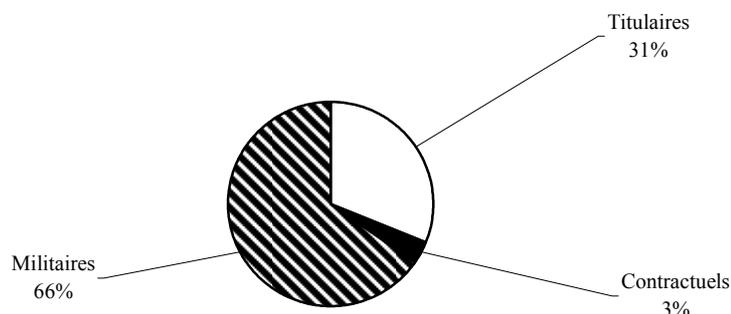
II. LES MOYENS HUMAINS DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

A. LES EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET LES EFFECTIFS

1. La forte proportion de militaires

Dans le projet de loi de finances pour 2004, **les emplois budgétaires rémunérés par le ministère de l'outre-mer sont principalement des militaires**. La proportion de militaires est passée de 58 % en 2002 à 67 % en 2003, notamment sous l'effet conjugué de la création de 500 nouveaux emplois de militaires et de la réduction des emplois des préfectures du fait du transfert au budget du ministère de l'intérieur des emplois civils de la préfecture de la Martinique.

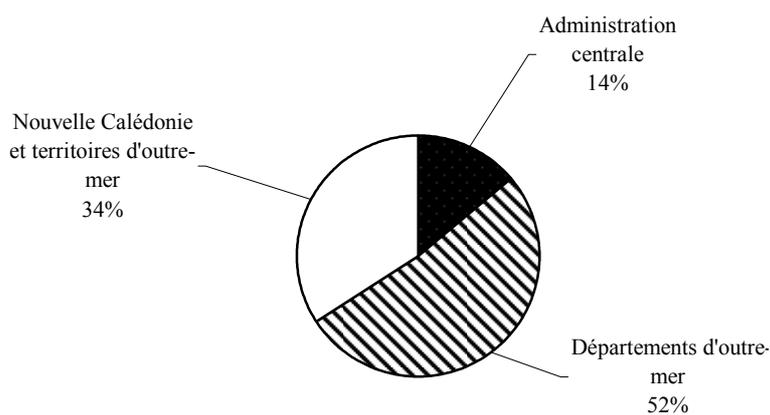
Répartition par catégorie des agents rétribués par le ministère de l'outre-mer en 2004



2. La répartition géographique

La répartition géographique montre que les effectifs sont essentiellement concentrés dans les départements et anciens territoires d'outre-mer, l'administration centrale ne représentant qu'une minorité des emplois.

Répartition géographique des personnels civils rémunérés par le ministère de l'outre-mer en 2004

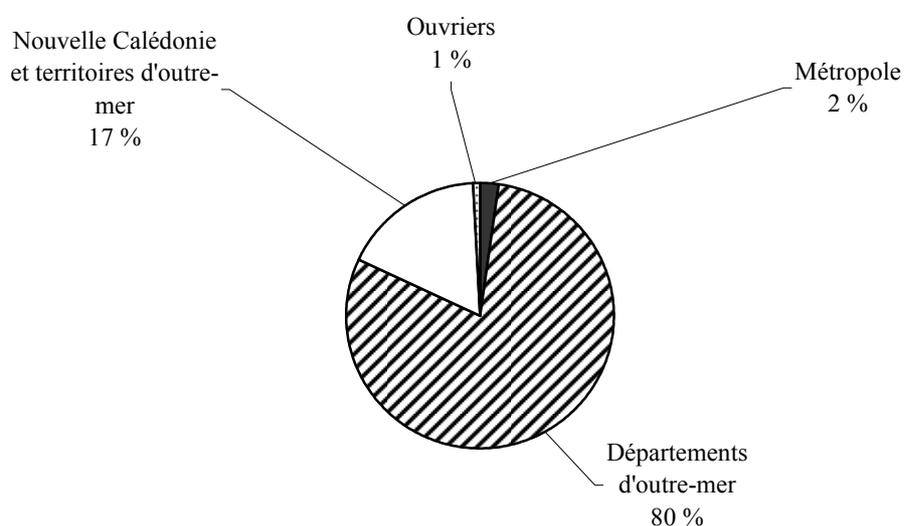


3. Une stabilité des effectifs

5.782 emplois budgétaires sont proposés au budget de l'outre-mer pour 2004, soit le même nombre qu'en 2004. 9 emplois de titulaires sont créés, mais 8 d'ouvriers et 1 de militaire sont supprimés. Les effectifs sont donc stables.

Le graphique ci-dessous retrace la répartition géographique des emplois militaires inscrits au projet de budget de l'outre-mer pour 2004 :

Répartition géographique des personnels militaires rémunérés par le ministère de l'outre-mer en 2004.



B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

1. Le transfert d'une partie des personnels

La légère baisse entre 2002 et 2003 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 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'explique 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 1998	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	PLF 2002	PLF 2003	PLF 2004	évol 04/03 en %
Première partie du titre III. Rémunérations	115,8	121,8	123,6	126,9	134,9	132,5	133,8	+ 1 %
Troisième partie du titre III. Charges sociales	8,5	8,8	9,0	10,2	11,3	10,4	10,4	0 %
Quatrième partie du titre III. Matériel et fonctionnement des services	29,8	28,6	20,5	27,5	30,2	33,1	33,7	+1,81 %
TOTAL	154,2	159,2	153,2	164,7	176,4	176	177,9	+ 1,07 %
Budget du ministère	797,4	854,3	971,7	1.039,0	1.078,1	1.084,1	1.121,3	+ 3,4
Part en % des rémunérations et charges dans le budget du ministère	15,6 %	15,3 %	13,6 %	13,2 %	13,6 %	13,2 %	12,8 %	

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

A. LA RÉPARTITION BRUTE DES DÉPENSES

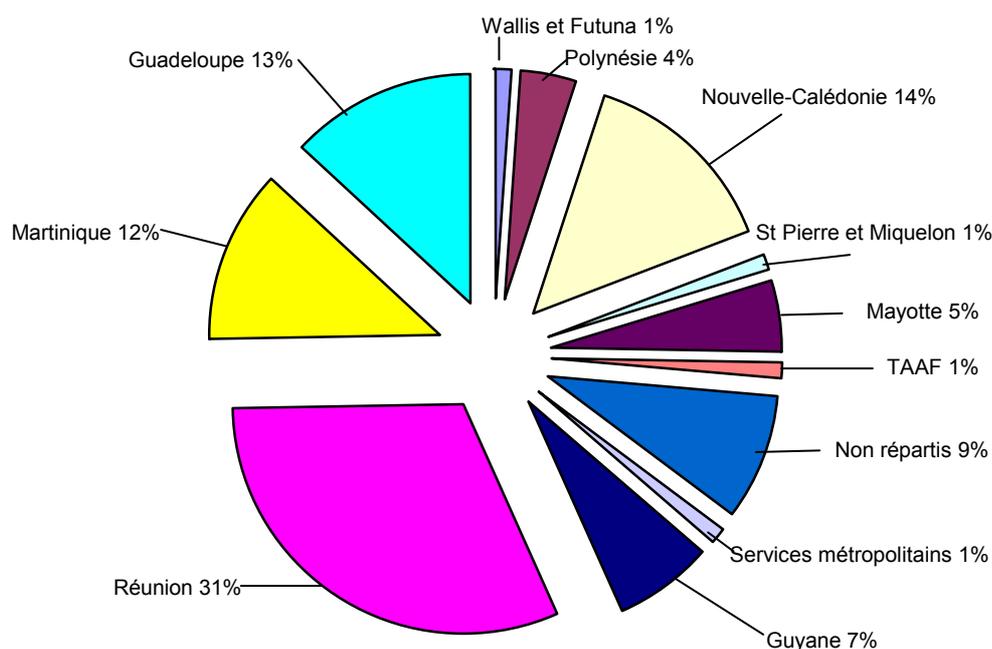
1. Les dépenses en volume

En 2002, le ministère de l'outre-mer a dépensé 1,08 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 2002



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.

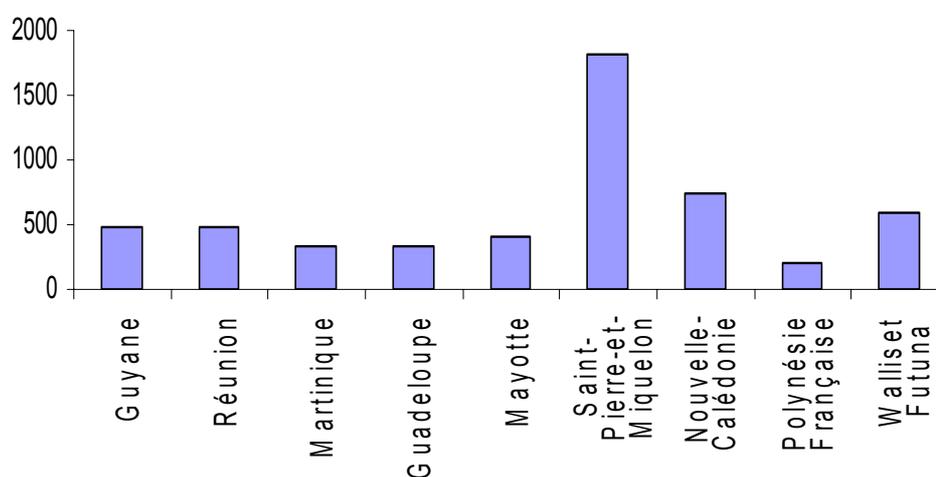
On peut remarquer que les quatre départements d'outre-mer présentent des niveaux relativement proches, alors que la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna reçoivent des sommes plus importantes.

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 2002

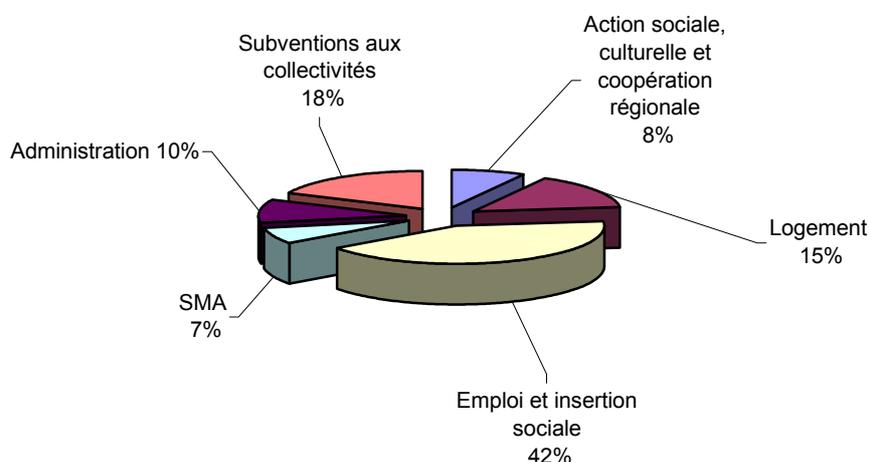
(en euros par habitant)



DEUXIÈME PARTIE : PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES

Le projet de loi de finances pour 2004 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 2004



I. LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

A. LES RÉMUNÉRATIONS ET CHARGES SOCIALES DES PERSONNELS CIVILS

1. Évolution des dépenses de personnels civils

En raison du transfert au budget du ministère de l'intérieur des moyens de fonctionnement de la préfecture de la Martinique, les dépenses de personnel civil (rémunérations et charges sociales) avaient diminué dans le projet de loi de finances pour 2003, et passant de 89,3 millions d'euros à 80,5 millions d'euros. Pour 2004, le niveau demeure stable, à 81,6 millions d'euros.

2. La part des rémunérations des personnels civils

Les agents civils du ministère représentent 33 % des emplois budgétaires du ministère mais 56,3 % des dépenses de rémunérations et de charges sociales.

B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ÉQUIPEMENT DES SERVICES CIVILS

1. Les priorités du budget 2004

Hors SMA, les moyens de fonctionnement et d'équipement des services, regroupés aux chapitres 34-96, 37-10 et 5710 du budget de l'outre-mer un peu moins de 1,5 % du budget.

Dans le projet de budget pour 2004, la priorité est donnée aux moyens de l'administration centrale, qui bénéficie de la plus forte augmentation des moyens. L'augmentation entre 2004 et 2003 (9 %) est d'ailleurs plus importante qu'entre 2002 et 2003 (7 %).

Les crédits d'équipement et de fonctionnement des services du ministère de l'outre-mer (hors SMA) inscrits dans les lois de finances initiales

(en euros)

	1998	2001	2002	2003	2004	04/03 en %	04/03 en euros	04/98 en %
34-96-11 Administration centrale	3 251 606	3 326 358	3 492 528	3 537 528	4 237 528	20%	700 000	30%
34-96-13 Hôtel du Ministre	263 242	263 242	290 683	290 683	290 683	0%	27 441	10%
34-96-14 Information et relations pub	139 004	139 004	207 606	207 606	207 606	0%	68 602	49%
34-96-17 Archives	41 746	41 746	50 893	50 893	50 893	0%	9 147	22%
34-96-19 Coopération régionale	182 939	182 939	213 429	105 829	105 829	0%	- 77 110	-42%
34-96-20 Services Etat DOM	1 318 554	1 205 741	1 205 741	926 741	926 741	0%	- 391 813	-30%
34-96-30 Services Etat TOM	5 002 341	5 698 127	6 109 740	6 014 740	6 014 740	0%	1 012 399	20%
34-96-81 Moyens sécurité civile	41 248	86 982	86 982	236 982	236 982	0%	195 734	475%
34-96-83 Dépenses électorales	997	92 467	92 467	92 467	92 467	0%	91 470	9172%
34-96-84 Formation adm.centrale	94 685	94 685	94 685	94 685	94 685	0%	0	0%
34-96-85 Formation SPM - Mayotte	10 717	10 717	10 717	10 717	10 717	0%	-	0%
34-96-86 Formation TOM	24 428						- 24 428	-100%
34-96-87 Assistance du FEDER		1 128 218	30 490	30 490	30 490	0%	30 490	
37-10-20 Fonctionnement Mayotte					900 000		-	
37-10-10 Fonctionnement SPM	380 796	152 626	274 802	290 000	290 000	0%	- 90 796	-24%
57-91-10 Administration centrale	641 810	1 298 103	503 000	810 000	760 000	-6%	168 190	18%
57-91-20 Equipement TOM	503 082	60 980	1 265 000	1 950 000	1 800 000	-8%	1 446 918	258%
57-91-50 Equipement SPM	30 490		61 000	300 000	250 000	-17%	269 510	720%
Total	11 927 684	13 781 935	13 989 763	14 949 361	16 299 361	9%	3 021 677	37%

Il convient de relever la création d'un nouveau chapitre (37-10-20) consacré aux moyens de fonctionnement de la préfecture de Mayotte. Il s'agit de la mise en application de la loi du 11 juillet 2001. Les crédits qui abondent cette ligne viendront en déduction des sommes proposées au moment du collectif budgétaire.

2. La consommation des crédits

Les dotations en loi de finances initiale de plusieurs articles de ce chapitre sont purement indicatives et reflètent peu les dépenses réelles constatées en exécution. Il en va ainsi par exemple de l'article 14 du chapitre 34-96 relatif aux dépenses d'information et de relations publiques, pour lequel les dépenses réelles ont été 1,5 fois supérieures aux crédits inscrits en loi de finances en 2000 et 3,6 fois en 2001, ou encore de l'article 83 du même chapitre relatif aux dépenses électorales, qui n'a suscité quasiment aucune dépense en 2000 et en 2001.

L'augmentation des moyens de l'article 81 du chapitre 34-96 des moyens de la sécurité civile correspond à la mise en œuvre des schémas locaux d'analyse et de couverture des risques (SLACR) en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie et à Wallis et Futuna.

Les crédits du chapitre 37-10 financent le fonctionnement de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon. Depuis l'année dernière, ces crédits ne sont plus utilisés pour verser des rémunérations.

Le ministère de l'outre-mer n'a pas été en mesure de fournir des données concernant la consommation des crédits à partir de 2002.

C. LES FRAIS DE JUSTICE, DE RÉCEPTION ET DE VOYAGES EXCEPTIONNELS

1. Un niveau constant

Les crédits des chapitres 34-03 « *frais de réception et de voyage exceptionnels* », 37-91 « *frais de justice* » et 46-93 « *secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques* » voient leur dotation reconduite en 2004. Leur montant, identique depuis 2000, s'élève respectivement à 0,849 million d'euros, 0,3053 million d'euros et 0,592 million d'euros.

2. Les écarts entre les dépenses et les crédits votés

Les dépenses sur ces chapitres sont souvent sans rapport avec, d'une part, le montant des crédits disponibles compte tenu des reports d'une année sur l'autre et, d'autre part, la dépense constatée en fin d'exercice.

**Ecart entre les crédits votés en loi de finances initiale, les crédits disponibles
et la consommation**

(en milliers d'euros)

	2000	2001
34-03 Frais de réception		
LFI	849,9	849,9
Disponible pour l'exercice	962,5	1.093,3
Mandatements	624,6	583,3
<i>Ecart LFI/mandatement</i>	<i>36 %</i>	<i>46 %</i>
37-91 Frais de justice		
LFI	468,5	380,8
Disponible pour l'exercice	1.363,3	380,8
Mandatements	6.219,8	380,8
<i>Ecart LFI/mandatement</i>	<i>- 92 %</i>	<i>0 %</i>
46-93 Secours d'extrême urgence		
LFI	59,2	59,2
Disponible pour l'exercice	690,1	0,3
Mandatements	357,6	0,3
<i>Ecart LFI/mandatement</i>	<i>- 83 %</i>	<i>NS</i>

II. 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 décrit dans les réponses au questionnaire budgétaire reçues par votre rapporteur comme « *une forme de volontariat dans les armées prévue par la loi du 28 octobre 1997. Elle 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 du SMA sont : 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'aides au service public (catastrophes naturelles) ainsi qu'aux plans de protection et de défense.

2. Évolution des crédits du SMA

Les crédits du SMA représentent, dans le projet de budget pour 2004, 7,7 % des crédits de l'outre-mer, contre 8 % en 2003.

Répartition des crédits au titre du SMA

(en euros)

Chapitres / articles	lignes budgétaires	TOTAL GENERAL		
		LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
3115 / 40, 70, 80	indemnités et alloc. diverses pers. militaires	13 855 142	15 714 049	15 869 273
3115 / 60	indemnités et alloc. diverses pers. civils	60 847	60 921	116 868
3190 / 71, 75, 76	rémunérations des personnels militaires	35 868 615	38 852 111	39 222 658
3190 / 74	rémunérations des personnels civils	1 048 188	1 049 208	1 269 510
3198 / 20	rémunérations des personnels ouvriers	1 319 425	1 408 845	1 130 744
3390 / 52, 54, 55, 56	charges sociales	2 523 670	2 849 818	2 863 851
3391 / 52, 54, 55, 56	prestations sociales	2 310 891	2 359 419	2 413 214
3442 / 10, 20, 30	Alimentation	7 113 622	8 447 834	8 000 000
3496 / 15, 40, 60	moyens de fonctionnement	9 835 262	10 993 262	11 323 262
3791 / 30, 50, 60	frais de justice, réparations civiles	163 121	163 121	163 121
	TOTAL TITRE III	74 098 783	82 947 796	82 401 501
5791 / 60, 70, 80	infrastructure et matériels techniques			
	AP	2 135 000	3 000 000	3 000 000
	CP	1 098 000	2 000 000	1 900 000
	TOTAL Titre III & titre V (CP)	75 196 783	87 947 796	87 301 501

Le projet de loi de finances pour 2003 avait créé 500 nouveaux emplois de volontaires, qui avaient permis au SMA de retrouver le niveau d'effectifs atteint avant la suppression de la conscription. Les effectifs du SMA resteront identiques en 2004.

Évolution des effectifs du SMA entre 2003 et 2004

	2003	2004
Cadres d'active (officiers, sous-officiers)	499	499
Engagés volontaires, moniteurs techniques	235	235
Volontaires stagiaires	2.282	2.282
Volontaires techniciens	718	718
Total	3.734	3.734

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.

Répartition des volontaires entre les différentes filières en 2002

Unités	Martinique		Guadeloupe		Guyane				Réunion		Mayotte		Nouvelle-Calédonie		Polynésie		Périgueux	
	1° RSMA		2° RSMA		3° RSMA	GSMA			4° RSMA	GSMA			GSMA	GSMA	GSMA	GSMA	DSMA	
Bâtiment et TP	97	40%	58	30%	57	24%	39	42%	179	49%	31	28%	75	54%	44	42%	7	25%
Agriculture-Forêts-Mer	20	8%	31	16%	17	7%	5	5%	25	7%	20	18%	25	18%	33	31%	0	0%
Méca. & Maintenance Indus.	16	7%	6	3%	25	10%	16	17%	15	4%	4	4%	3	2%	2	2%	7	25%
Sécurité	34	14%	40	21%	26	11%	5	5%	22	6%	21	19%	0	0%	0	0%	0	0%
Restauration-Hôtellerie	23	9%	22	11%	23	10%	6	7%	37	10%	8	7%	8	6%	16	15%	0	0%
Secrétariat informatique	6	2%	8	4%	46	19%	13	14%	13	4%	13	12%	4	3%	8	8%	0	0%
Sport-Plaisance-Tourisme	0	0%	3	2%	9	4%	0	0%	9	2%	0	0%	0	0%	0	0%	14	50%
Services divers	6	2%	2	1%	2	1%	2	2%	14	4%	2	2%	4	3%	0	0%	0	0%
Conducteurs automobiles	34	14%	19	10%	35	15%	5	5%	50	14%	8	7%	0	0%	1	1%	0	0%
Divers	8	3%	3	2%	0	0%	1	1%	0	0%	2	2%	20	14%	1	1%	0	0%
Volontaires formés	244		192		240		92		364		109		139		105		28	
Insertion																		
Emploi à l'issue du service	158	65%	84	44%	136	57%	51	55%	179	49%	98	90%	65	47%	71	68%	15	54%
Poursuite de formation	28	11%	42	22%	33	14%	6	7%	94	26%	0	0%	9	6%	2	2%	10	36%
Total insérés	186		126		169		57		273		98		74		73		25	
% insérés		76%		66%		70%		62%		75%		90%		53%		70%		89%

Les formations sont dispensées dans neuf 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.

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 2004, les crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) représentent **41 % des crédits du ministère de l'outre-mer**. Cette proportion était de 44 % en 2003, 40 % en 2001 et de 33 % en 1999.

La baisse de cette année s'explique à la fois par la stabilisation des crédits en volume, alors que le budget de l'outre-mer progresse du fait notamment des dispositions relatives à la couverture maladie universelle.

Depuis 2000, les crédits du FEDOM ont progressé de 49 %, soit une dépense supplémentaire de 157 millions d'euros.

Certains crédits relatifs à la politique de l'emploi outre-mer restent inscrits au budget du ministère des affaires sociales, malgré la volonté affichée ces dernières années de regrouper l'ensemble des crédits au budget de l'outre-mer. Il en va ainsi des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et des stages d'accès à l'entreprise (SAE), dont le montant s'élevait en 2002 à 27,8 millions d'euros.

Les crédits du FEDOM s'établissent dans le projet de loi de finances pour 2004 à 459 millions d'euros.

Le FEDOM a cependant connu deux changements majeurs par rapport à l'année précédente :

- 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.

Votre rapporteur avait eu l'occasion lors de son rapport spécial 2003 de faire un certain nombre de remarques concernant la répartition des crédits du FEDOM.

Il déplorait ainsi la part prépondérante des emplois aidés dans le secteur non marchand, qui lui paraissait contraire à la vocation du FEDOM. La globalisation constitue à ce propos une avancée positive, tant en ce qui concerne la mise en œuvre de la loi organique 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances que de la souplesse d'utilisation ainsi accordée. En effet, la fongibilité accrue des crédits permettra aux autorités d'ajuster le volume des différents contrats à la situation locale. La répartition devrait être décidée par le comité directeur du FEDOM.

Deux remarques peuvent être faites concernant les crédits du FEDOM :

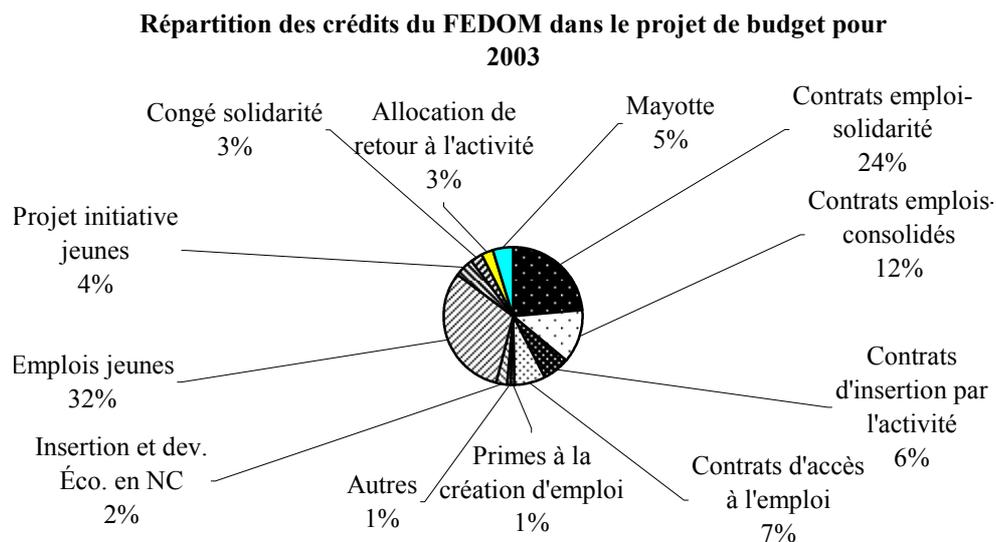
- la première concerne la lisibilité du dispositif. Si la fongibilité des crédits est incontestablement un facteur d'efficacité, elle ne facilite pas pour l'heure le travail du Parlement. Les lignes budgétaires qui étaient regroupées au sein du FEDOM sont dorénavant concentrées. La ministre de l'outre-mer a cependant indiqué que, en ce qui concerne l'année 2004, de grands mouvements de crédits entre les différents types de contrat ne devraient pas se produire, l'année 2003 servant de base de travail ;

- la seconde remarque concerne le financement des dispositions du FEDOM. Votre rapporteur spécial se félicite ainsi que les 35 millions d'euros dégagés par la sortie des emplois-jeunes soient redéployés en faveur de l'aide à l'emploi marchand, selon les souhaits exprimés par la ministre de l'outre-mer.

En ce qui concerne l'expérimentation en Martinique, votre rapporteur spécial tient à souligner qu'un succès de l'initiative ouvrirait la voie à une gestion plus efficace des crédits du FEDOM au niveau local, et pourrait permettre en conséquence une réorientation des fonds vers le secteur de l'emploi marchand.

Les crédits du FEDOM en 2003

La répartition de ces crédits entre les articles qui composent le chapitre 44-03 est la suivante :



Le graphique ci-dessus met en évidence la **part prépondérante des dispositifs d'emplois aidés dans le secteur non marchand** (les contrats emplois consolidés, les contrats emplois solidarité ou encore les emplois-jeunes).

Les dispositifs d'insertion dans le **secteur marchand** (contrat d'accès à l'emploi, projet initiative jeune ou allocation de retour à l'activité) sont minoritaires.

Source : rapport spécial « Outre-mer », n° 68, Tome III, annexe 28 (2002-2003)

2. La consommation des crédits du FEDOM

Le taux de consommation des crédits des dispositifs qui composent le FEDOM est inégal, ce qui se traduit par des reports d'une année sur l'autre

d'un montant non négligeable (32 millions d'euros de 2000 sur 2001 et 40,2 millions d'euros de 2001 sur 2002).

Compte tenu des reports de l'année précédente, la dotation du FEDOM disponible au titre de l'année était majorée de 8 % en 2001 et 2002. Les crédits du FEDOM sont par ailleurs soumis à de nombreux mouvements de crédits en cours d'année si bien que, en tenant compte des reports et de ces mouvements, **les crédits ouverts en 2001 étaient supérieurs de 14 % aux crédits inscrits en loi de finances initiale.**

Le niveau de consommation des crédits du FEDOM varie très fortement selon les dispositifs. En 2002, les crédits des contrats emploi solidarité (CES), des contrats emploi consolidés (CEC), des contrats d'insertion par l'activité (CIA) et des emplois-jeunes ont été dépensés à plus de 97 %, voire à 100 % pour les deux principaux d'entre eux.

En revanche, les taux de consommation des crédits relatifs aux dispositifs d'aide à l'emploi marchand sont moins satisfaisants : 46 % pour la prime à la création d'emploi, 27 % pour les projets initiative jeune (PIJ), 5,6 % pour l'allocation de retour à l'activité et 88 % pour les contrats d'accès à l'emploi (CAE). En ce qui concerne cette dernière mesure, le ministère indique que les demandes constatées au niveau local seraient cependant supérieures aux enveloppes allouées.

Votre rapporteur spécial notait pour l'année 2003 (donc, sur les crédits connus à l'époque, c'est à dire 2001) :

« En 2001, le « contrat » de gestion prévoyait le report de 40,2 millions d'euros de crédits sur le chapitre 44-03 du FEDOM et les reports de 2001 sur 2002 se sont élevés à 40,2 millions d'euros : l'ensemble des reports de 2001 sur 2002 s'explique par l'application de la régulation budgétaire.

« Une question se pose : le choix de faire porter les reports sur les dispositifs d'aide à l'emploi marchand s'explique-t-il par la difficulté de consommer ces crédits ou par la volonté de privilégier les dispositifs d'aide à l'emploi non marchand ? ».

La fongibilité des crédits, qui sera désormais possible avec la globalisation des crédits, devrait permettre d'améliorer la consommation des crédits et leur adaptation à la situation locale. Pour autant, il conviendra de rester vigilant pour l'année 2004, afin que les possibilités ouvertes par la LOLF se traduisent sur le terrain par une meilleure utilisation des fonds.

3. Les critiques émises par la Cour des comptes

En application des dispositions de l'article L. 135-5 modifié du code des juridictions financières, la Cour des comptes a transmis au président de la commission des finances du Sénat un référé (n° 35715) sur la gestion du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer. Les observations de la Cour des comptes portent sur les exercices allant de 1996 à 2000.

Les critiques portaient sur un certain nombre de points.

1) L'organisation et la gestion

La Cour des comptes relève que

« [...] la procédure suivie devant le comité directeur [du FEDOM] correspond à une consultation sans portée réelle dès lors que ses avis sont chaque année substantiellement modifiés par le comité permanent du fonds.

« [...] A cette défaillance dans le contrôle de l'évaluation, s'ajoute l'extrême faiblesse des moyens de suivis en place par l'administration centrale au regard du montant des crédits budgétaires mis en cause

« Depuis la création effective du fonds en 1995, les dotations initiales n'ont, en effet, cessé de croître [...] Et pourtant, ce fonds, qui selon les réponses adressées à la Cour est « au cœur des priorités budgétaires du ministère », est géré au soin de l'administration centrale par un unique agent à qui est ainsi confiée une tâche à l'évidence beaucoup trop lourde ».

2) Les modes d'intervention

La Cour des comptes a relevé des « anomalies ou des incertitudes auxquelles il convient de mettre un terme ». Elle note ainsi des dépenses étrangères à l'objet du FEDOM, et un suivi insuffisant des actions menées en faveur de l'emploi. Ces critiques rejoignent d'ailleurs en partie celles que votre rapporteur avait été amené à émettre l'année dernière concernant le faible taux d'utilisation de certaines enveloppes.

A la suite de ce référé, votre rapporteur spécial a interrogé le ministre de l'outre-mer à ce propos lors de son audition par la commission des affaires sociales le mardi 7 octobre.

La ministre lui a alors indiqué que les éléments de réponse avaient été transmis à la Cour des comptes.

La réponse aux observations définitives de la Cour relative au fonctionnement du FEDOM a été adressée à la Cour des comptes le 22 septembre 2003, qui l'a fait parvenir au président de la commission des finances le 14 octobre 2003.

Les éléments contenus dans ce document indiquent que le ministère a pris la mesure des observations qui lui avaient été adressées.

1) Concernant les critiques émises sur l'organisation et la gestion :

« Le ministère partage l'avis de la Cour sur l'inadaptation des dispositions du code du travail relative aux instruments d'évaluation dans le cadre du FEDOM.

« De l'avis du ministère, cette inadaptation résulte moins des dispositions législatives succinctes consacrées au FEDOM dans ce code que des dispositions réglementaires prises pour leur application

« [...] Il a déjà été répondu à la Cour sur le chantier, effectivement lancé depuis la réunion du comité directeur du FEDOM du mois de janvier 2003, de la réalisation d'un cahier des charges pour l'évaluation de l'effet des mesures financées par le FEDOM

« D'autres initiatives répondent, selon le ministère de l'outre-mer, aux préconisations de la Cour :

- pour la première fois, en mai 2003, une circulaire signée conjointement par le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité et celui de l'outre-mer a assigné aux préfets des objectifs à atteindre en matière de retour à l'emploi des publics prioritaires de la politique de l'emploi dans les DOM[...]

- priorité budgétaire du ministère, la politique de l'emploi fera l'objet d'une expérimentation dès 2004 dans le cadre de la Modernie. Cette expérimentation sera l'occasion de moderniser en profondeur la mise en œuvre de cette politique publique et de souligner la valeur ajoutée du ministère ».

En ce qui concerne plus précisément les moyens de gestion, le ministère souligne :

« Une réorganisation a été opérée au début de l'année 2003 afin de mieux répartir la gestion des crédits du FEDOM, auparavant assurée, comme le souligne la Cour, par un seul agent : une adjointe spécialement chargée des questions budgétaires et notamment de la mise en œuvre de la LOLF a été nommée, trois autres chargées de mission sont en mesure de gérer les crédits et, en cas d'absence, de se remplacer mutuellement ».

2) Concernant les critiques émises sur les modes d'intervention

La Cour des comptes a été amenée à juger que certaines opérations financées par le FEDOM ne relevaient pas de sa mission. Le ministère remarque que :

« Les opérations ainsi financées résultent de l'application d'arbitrages interministériels. On peut relever que la plupart de ces opérations (88 % des crédits concernés) consiste en un accompagnement des restructurations intervenant dans le tissu des entreprises dominiennes. [...] Ce faisant, le ministère de l'outre-mer a également contribué à la réduction des tensions sociales dans les régions concernées ».

Enfin, suite aux remarques de la Cour concernant les observations formulées sur la consommation des enveloppes, le ministère constate que les dépassements se limitent aux seuls CES.

« Toutefois, à la suite de ce constat qui avait également été effectué par ses services, le ministère de l'outre-mer s'est montré particulièrement attentif à la nécessité d'obtenir des différents départements un strict respect des enveloppes ouvertes annuellement en comité FEDOM [...] »

« Conscient que des améliorations étaient indispensables, le ministère de l'outre-mer a redéployé ses moyens, notamment en personnel, pour renforcer ceux des gestionnaires du FEDOM, comme exposé précédemment ».

Votre rapporteur spécial estime que cette prise de conscience, jointe à la globalisation des crédits instituée par le présent projet de loi de finances, apporte des réponses satisfaisantes aux interrogations de la Cour des comptes, et devrait permettre dans les prochaines années une amélioration notable de la gestion du FEDOM. En tout état de cause, ce point devra être surveillé dans les prochaines lois de finance, tant dans sa mise en œuvre que dans ses conséquences sur la politique de l'emploi en outre-mer.

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 37,47 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004, soit 3,3 % du montant total du budget proposé pour le ministère de l'outre-mer. Il convient de relever la forte baisse de ce chapitre (- 15 %) par rapport aux dotations de 2003. En effet, l'article consacré au financement du « passeport mobilité » (voir *infra*) est amputé de 6,5 millions d'euros, en baisse de 38 %, en raison d'ajustement de crédits et de redéploiement.

2. Une consommation importante

En 2001, 99 % des crédits de ce chapitre ont été consommés. Les chiffres relatifs à l'année 2002 n'ont pas été fournis à votre rapporteur spécial.

Le « passeport-mobilité »

Mis en œuvre depuis le 1^{er} septembre 2002, il a vocation à concerner 11.000 étudiants et 5.000 jeunes en formation professionnelle.

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.

Le « passeport-mobilité » 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.

Source : rapport spécial « Outre-mer », n° 68, Tome III, annexe 28 (2002-2003)

III. 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 2004. Cette augmentation de 7 % par rapport à 2003 fait suite à une augmentation de 8 % en 2003 et correspond à un ajustement aux besoins, ce chapitre étant les années précédentes sous doté en loi de finances initiale. 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.

Il est de plus crée un nouvel article sur ce chapitre, doté de 3,975 millions d'euros au titre de la dotation spéciale de construction et d'équipement scolaires à Mayotte.

- le chapitre 41-91 « *subventions de caractère facultatif aux collectivités locales* » est doté de 22,11 millions d'euros, soit 1,5 million d'euros de plus qu'en 2003.

Il est rappelé que ce chapitre avait progressé de 99 % l'année précédente, en raison de l'inscription dans le projet de loi de finances initiale de 9 millions d'euros destinés à la Nouvelle-Calédonie (article 34), qui étaient auparavant transférés en gestion à partir du chapitre 68-93.

2. Le financement des opérations de « premier numérotage »

Un nouvel article est créée, abondé à hauteur de 500.000 euros et destiné à financer la dotation de « premier numérotage » dans les collectivités d'outre-mer. Cette mesure avait fait l'objet d'un article dans la loi de programme pour l'outre-mer (loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003).

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 numéroté 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 votre rapporteur spécial 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 SUBVENTIONS D'ÉQUIPEMENT

1. Une consommation insuffisante

Les deux chapitres de subventions d'équipement aux collectivités locales sont :

- le chapitre 67-51 « *travaux divers d'intérêt local* », doté en loi de finances mais ses crédits sont mal consommés. En 2002, la dotation en loi de finances s'établissait à 1,3 million d'euros alors que 4 millions d'euros non consommés en 2001 étaient reportés sur 2002.

Le montant de ce chapitre est annuellement abondé par la réserve parlementaire et de nombreux reports des années précédentes.

- le chapitre 67-54 « *subventions d'équipement aux collectivités pour les dégâts causés par les calamités publiques* » n'est pas doté en loi de finances et vit sur un « matelas » de reports. 30 millions d'euros ont été ouverts sur ce chapitre en 2001 et 22,1 millions d'euros en 2002. Le taux de consommation des crédits ouverts était de 26 % en 2001.

2. Les crédits disponibles

Les mandatements sont nettement inférieurs aux crédits disponibles, qui bénéficient traditionnellement à l'occasion de la discussion budgétaire dans les deux assemblées de « majorations de crédits à titre reconductible ».

Crédits disponibles et crédits mandatés entre 1998 et 2003

(en euros)

Année	Montant des crédits disponibles	Montant des crédits mandatés
1998	3 818 617,29	1 255 657,34
1999	5 391 049,87	2 577 999,22
2000	5 662 117,02	2 199 410,87
2001	6 112 649,00	2 269 197,09
2002	5 333 044,00	1 826 730,03
2003	5 625 501,23	2 149 223,19

NB : pour l'année 2003, situation des crédits au 31 juillet.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit une forte baisse des autorisations de programme (- 30 %) et des crédits de paiement (- 86 %). Le ministère de l'outre-mer a décidé de mettre un terme à une demande manifestement excessive de crédits en loi de finances initiale. Votre rapporteur se félicite de ce « réalisme budgétaire », en phase avec les exigences de la loi organique du 1^{er} août 2001.

C. 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 2004 à un niveau identique à celui de 2003, 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 2004, 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 2004 s'établit à 86,2 millions d'euros.

- La dotation globale de fonctionnement, avec 72,2 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 10,9 millions d'euros, soit 340.000 euros de plus qu'en 2003.

- 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 le projet de loi de finances pour 2004, soit une progression de 58 % en trois ans.

Selon le ministère, « *les retards pris par les travaux de la commission d'évaluation des charges, puis le long délai de signature par le ministère des finances des arrêtés financiers n'ont pas permis à ce jour le versement des montants dus depuis ces dates au titre de la dotation globale de compensation* ».

D. 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 2004 propose de reconduire les sommes proposées en 2003. 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.

Evolution des dotations à la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte

(en euros)

	2003	2004	Evol. en %
Titre IV	1 490 919	1 490 919	0,0%
Titre VI	4 000 000	2 000 000	-50,0%
Total	5 490 919	3 490 919	-36,4%

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.

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.*

En ce qui concerne l'exercice 2003, l'intégralité des reports de 2002 et 2003 sera reconduite en 2004 pour financer des projets qui auront été retenus par le comité de gestion. On constate ainsi que la dotation demandée pour le titre VI est en baisse de 50 %, ce qui, compte tenu du niveau des reports, ne devrait pas perturber le fonctionnement de la dotation et les missions financées.

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 1er 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.

« 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 bénéfices 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.

IV. 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.

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 2002 faisaient apparaître que l'évolution favorable constatée depuis 1998 pourrait être inversée. Les données prévisionnelles pour 2003 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
AP en compte au 1er janvier	2 396,4	2 627,6	1 855,5	2 053,2	1 921,9	1 324,6
CP en compte au 1er janvier	1 563,6	1 780,4	1 294,7	1 436,5	1 169,4	518,7
"Dette" au 1er janvier	832,8	847,1	560,7	616,7	752,5	805,9
"Dette" en % des AP en compte	34,8	32,2	30,2	30,0	39,2	60,8

Pour autant, cette dégradation apparente (la « dette » passe de 39,2 % à 60,8 % des AP ouvertes entre 2002 et 2003) 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

La consommation des aides à la pierre est en général meilleure que celle des crédits consacrés à la lutte contre l'habitat insalubre.

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

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	02/98 en %
AP disponibles pour l'exercice	244,9	259,6	261,5	288,2	308,6	257,8	26,0%
Art. 10 aide à la pierre	220,2	232,6	219,5	235,1	258,0	216,5	17,1%
Art.20 résorption de l'habitat insalubre	24,7	27,0	37,5	45,1	38,1	41,1	54,3%
Art.30 50 pas géométriques			4,6	8,0	12,6	0,2	
Reports sur l'exercice suivant	0,1	0,1	9,0	24,2	70,0	0,2	72800,0%
Art. 10 aide à la pierre	0,0	0,0	0,3	5,6	54,7	-	116278,7%
Art.20 résorption de l'habitat insalubre	0,0	0,0	5,3	10,7	3,7	-	7471,4%
Art.30 50 pas géométriques			3,4	8,0	11,6	0,2	
Taux de consommation en %	100,0	100,0	96,5	91,6	77,3		
Art. 10 aide à la pierre	100,0	100,0	99,9	97,6	78,8	100,0	
Art.20 résorption de l'habitat insalubre	99,8	99,9	85,8	76,3	90,3	100,0	
Art.30 50 pas géométriques			25,0	-	8,0	-	

NB : les données relatives à 2003 sont des prévisions.

En crédits de paiement, l'écart entre le taux de consommation des aides à la pierre et celui des crédits destinés à la résorption de l'habitat insalubre.

Au 31 août 2003, la tendance constatée les années précédentes semblait confirmée puisque les crédits en faveur de l'aide à la pierre étaient consommés en totalité. Ce bon résultat, que l'on trouve également, même s'il ne s'agit que de prévisions, pour le logement insalubre, est en partie la conséquence des annulations de crédit particulièrement importantes qui ont touché le ministère de l'outre-mer en mars 2003.

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

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	02/98 en %
CP disponibles pour l'exercice	184,4	238,6	275,6	273,4	242,6	242,6	31,6%
Art. 10 aide à la pierre	180,2	210,0	217,3	207,7	176,7	166,0	-1,9%
Art.20 résorption de l'habitat insalubre	4,2	28,5	53,7	59,2	55,3	18,4	1216,7%
Art.30 50 pas géométriques			4,6	6,4	7,9	-	
Reports sur l'exercice suivant	9,3	35,2	64,4	75,2	42,5	-	357,0%
Art. 10 aide à la pierre	7,8	13,1	18,9	23,5	14,2	-	82,1%
Art.20 résorption de l'habitat insalubre	1,5	22,1	43,7	45,3	20,4	-	1260,0%
Art.30 50 pas géométriques			1,8	6,4	7,9	-	
Taux de consommation en %	95,0	85,2	76,6	72,5	82,5	100,0	
Art. 10 aide à la pierre	95,7	93,8	91,3	88,7	92,0	100,0	
Art.20 résorption de l'habitat insalubre	64,3	22,5	18,6	23,5	63,1	100,0	
Art.30 50 pas géométriques			60,9	-	-		

NB : les données relatives à 2003 sont des prévisions.

D. LES CRÉDITS PROPOSÉS POUR 2004

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 stables

En autorisation de programme, le projet de loi de finances pour 2004 propose de reconduire le montant votés en 2003, soit 287,5 millions d'euros.

En crédits de paiement, les aides à la pierre seraient équivalentes en 2004 au niveau atteint en 2003, ce qui est également le cas des crédits en faveur de la résorption de l'habitat insalubre.

V. LES INVESTISSEMENTS DE L'ETAT

A. LE FIDOM

1. Un fonds qui ne correspond 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 votre rapporteur dans un rapport d'information publié en novembre 2001².

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.

La gestion du FIDOM

Dans son rapport consacré au FIDOM présenté en novembre 2001, votre rapporteur formulait diverses suggestions tendant à améliorer la gestion du FIDOM et l'évaluation de l'emploi de ses crédits :

- s'agissant de l'évolution du régime juridique du FIDOM, le ministère de l'outre-mer a indiqué que la rédaction d'un nouveau décret était en cours ;

- s'agissant de la connaissance et de l'évaluation de l'emploi des crédits, la situation n'a pas évolué depuis un an. Votre rapporteur préconisait l'élaboration d'un « tableau de bord » simple permettant d'avoir une idée du rythme de réalisation des opérations, de leur montant moyen, des secteurs dans lesquels elles sont réalisés, des bénéficiaires des crédits, de la part du FIDOM dans le total du coût des opérations de manière à mettre en évidence l'effet de levier des crédits du FIDOM.

L'évolution vers l'élaboration de ce type d'indicateurs de gestion (l'analyse de l'impact économique et social des dépenses du FIDOM relevant plutôt de l'évaluation globale prévue par les contrats de plan) n'a pas été engagée.

La « matière première » nécessaire à la réalisation de ces indicateurs, les rapports de gestion transmis par les préfetures en application du décret de 1984, restent d'une qualité inégale et surtout d'une grande hétérogénéité de présentation des données. Il serait utile que le ministère de l'outre-mer transmette aux préfetures un document standard retraçant l'ensemble des informations pertinentes, les services déconcentrés étant chargés de fournir les données.

En 2001, dans certains départements, la qualité des rapports de gestion des préfetures s'est cependant améliorée. De timides tentatives d'expliquer à quoi ont servi les crédits du FIDOM font leur apparition. A la Réunion et à Mayotte, la présentation de l'état d'avancement des opérations en cours est très claire. Cependant, lorsque l'information existe, elle n'est jamais exploitée, synthétisée et présentée de manière problématique. En novembre 2002, le rapport relatif à la gestion du FIDOM en Guyane n'était toujours pas disponible.

² « *Le fond d'investissement dans les départements d'outre-mer – la banalisation d'un instrument original* », n° 93 (2001-2002).

Le ministère de l'outre-mer a tenu en partie compte des observations formulées dans le rapport. Ainsi qu'il est expliqué dans les réponses adressées à votre rapporteur :

« [...] Aussi, le ministère de l'outre-mer s'est-il engagé, début 2002, à mener une réflexion dans le but de modifier les textes en vigueur.

Un groupe de travail comprenant des membres du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du commissariat général du plan, du ministère de l'outre-mer et le contrôleur financier central s'est réuni le 21 février 2002.

Au terme de cette phase de travail inter-services, un nouveau décret a été 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 banaliser la gestion de cette ligne de crédit 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.

Répartition des autorisations de programme ouvertes au titre du FIDOM

(en euros)

	2002	2003
Engagements contractuels	46 475 000	33 459 000
Dépenses diverses	4 908 000	4 898 000

2. Les domaines d'intervention du FIDOM en 2002

Pour 2002, les domaines d'interventions du FIDOM ont été divisées en deux principales enveloppes : les opérations liées au XIIème CPER pour un montant total de 46.475.000 euros, la dotation hors contrat de plan pour un montant de 4.908.000 euros.

Tous les départements et toutes les collectivités d'outre-mer, sauf le département de la Guyane, ont produit un rapport visé par le contrôleur financier local retraçant l'exécution de l'ensemble des opérations du FIDOM réalisées en 2002. Ces documents ont été fournis à votre rapporteur dans les réponses aux questionnaires budgétaires.

Le détail des opérations réparties en 2002 par départements

(en euros)

Intitulé des opérations	2002
GUADELOUPE	
- Opérations inscrites au XIIème CPER	5 880 000
- Initiative française pour les récifs coralliens IFRECOR	30 490
- Pact de Guadeloupe	266 786
- Construction d'une école maternelle à Saint-François	304 898
- Construction d'une crèche municipale à Goyvae	304 898
- Maisons familiales rurales	136 591
- Réfection du cimetière de Deshaies	172 000
- Réfection des locaux des services techniques à la Désirade	76 225
MARTINIQUE	
- Opérations inscrites au XIIème CPER	7 187 000
- Initiative française pour les récifs coralliens IFRECOR	30 490
- Réhabilitation du centre nautique « la Galère » à Saint-Pierre	213 429
- Travaux d'aménagement de la traversée du bourg du Carbet	228 674
- Reconstruction de l'école Pierre Cirille à Trinité	304 898
- Reconstruction du restaurant scolaire central à Trinité	289 653
- Tribune du stade de la commune du Vauclin	61 000
- Création d'une fourrière automobile au Lamentin	228 675
GUYANE	
- Opérations inscrites au XIIème CPER	5 848 000
- Reconstruction du pont sur le canal Rémy à Sinnamary	320 143
- Réalisation d'une piste cyclable entre les ronds-points Rosylvine et Monnerville à Kourou	41 923
REUNION	
- Opérations inscrites au XIIème CPER	10 454 000
- Initiative française pour les récifs coralliens IFRECOR	30 490
- Mise au normes de la salle du grand Hazier	213 429
- Travaux de réfection de mur de soutènement (digue de Sainte Suzanne)	58 251
- Construction d'une CASE à terrain Elisa à Sainte-Marie	60 980
- Construction d'un centre social administratif à Saint Joseph	137 204
SAINT-PIERRE ET MIQUELON	
- Opérations inscrites au XIIème CPER	901 000
- Travaux de protection contre les inondations à Saint-Pierre	571 973
- Opérations de sauvegarde du patrimoine immobilier municipal commune de Miquelon	74 907
- Sécurité incendie à Miquelon	14 218
- Amélioration du cadre de vie et de l'accueil touristique à Miquelon	19 952
- Rénovation de la façade de la cathédrale de Saint-Pierre	52 000
- Réfection de la toiture et de la façade de l'abattoir de Saint-Pierre	43 500
MAYOTTE	
- Opérations inscrites au XIIème CPER	16 205 000
- Plateforme technologique – CIRAD	190 561
- Aide à l'investissement	214 208
- Initiative française pour les récifs coralliens IFRECOR	30 490
- Modernisation et mise aux normes du centre hospitalier de Dzaoudzi	75 000

3. Le FIDOM en 2004

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'élèvent 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 justifie 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.

Si votre rapporteur 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 dérogée d'office par la Commission ; la participation des Fonds à cette intervention est diminuée d'autant ».

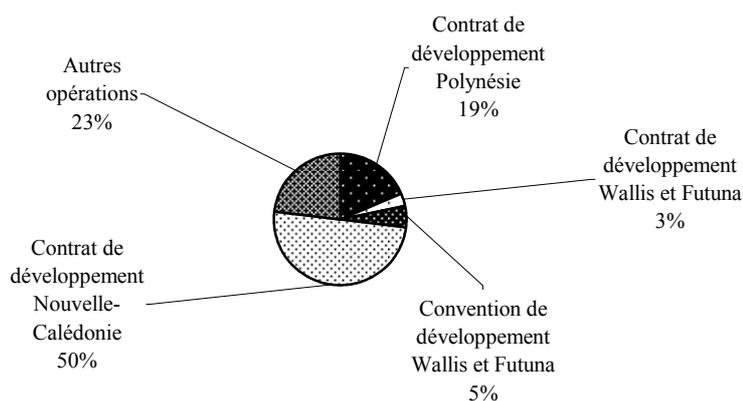
B. LE FIDES

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. Dans le projet de loi de finances pour 2003, le financement d'une convention de développement avec Wallis et Futuna é également été créée.

Répartition des AP du FIDES en 2003



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.

Le montant des autorisations de programme inscrites dans le projet de loi de finances passe de 46,2 millions d'euros à 41 millions d'euros, soit une baisse de 11 %.

Les crédits de paiement connaissent une évolution très faible, de 49,4 à 50 millions d'euros.

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 1999 à 2002

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002
Crédits mandatés	60,2	53,3	60,4	43,2
Crédits non délégués	50,4	45,6	15,9	4,4
Crédits sans emploi	13,9	3,5	1,8	4,1
Total crédits disponibles	124,5	102,4	78,0	51,7
Total reports sur l'exercice suivant	64,3	49,1	17,6	8,5
Part en % des reports dans le total disponible	51,7	48,0	22,6	16,4
Part en % des crédits non délégués dans le total disponible	40,5	44,6	20,3	8,5
Part en % des crédits non délégués dans les reports	78,4	92,9	89,9	51,9
Part en % des crédits sans emploi dans les crédits délégués	18,8	6,1	2,9	8,6

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 2004

Le Président de la République, durant la campagne électorale préalable à sa réélection, avait annoncé l'inscription à l'ordre du jour du Parlement d'un projet de loi de programme relatif à l'outre-mer.

Ce texte devait être consacré à la mise en œuvre des propositions formulées pendant la campagne présidentielle, et en particulier de nouvelles exonérations de charges sociales et un renforcement de la défiscalisation.

Le texte a été adopté par le Parlement au mois de juillet (loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003). Il contient de nombreuses dispositions qui modifient en profondeur notamment la défiscalisation et les exonérations de charges, mais institue également une politique ambitieuse de « continuité territoriale » en direction de l'outre-mer.

I. LES PRINCIPALES MESURES DE LA LOI DE PROGRAMME

A. LES SPÉCIFICITÉS FISCALES DE L'OUTRE-MER

1. Les dispositifs fiscaux en outre-mer sont adaptés aux conditions locales

Votre rapporteur spécial a eu l'occasion de détailler les spécificités du régime fiscal outre-mer dans son rapport d'information « Une défiscalisation efficace pour l'outre-mer³ » ainsi que dans son rapport législatif consacré à la loi de programme sur l'outre-mer⁴.

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.

³ *Rapport n° 5 (2002-2003).*

⁴ *Rapport n° 296 (2002-2003).*

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.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, la « dépense fiscale » en faveur de l'outre-mer est estimée pour 2003 à **1.991 millions d'euros**, dont 650 millions d'euros au titre de la « défiscalisation » (32 %). Ce montant est à peu près identique à celui de l'estimation pour 2002, inscrite dans le projet de loi de finances pour 2002.

Le coût des exonérations de charges sociales inscrit au budget du ministère des affaires sociales dans le projet de loi de finances pour 2003 est estimé à **523,54 millions d'euros**, soit une augmentation de 49 % par rapport à 2002. L'estimation du coût de ces exonérations dans la loi de finances pour 2002 (350 millions d'euros) s'est révélée inférieure aux besoins constatés, si bien que la loi de finances rectificative de l'été 2002 a majoré les crédits du chapitre 44-77 du budget du ministère des affaires sociales.

2. Le coût de la défiscalisation reste important

Le coût pour l'Etat en 2003 de la dépense fiscale et des exonérations de charges sociales devrait s'élever à 2.515 millions d'euros, soit deux fois et demi le budget proposé pour le ministère de l'outre-mer.

Le vote de la loi de programme ne devrait pas augmenter la dépense fiscale en 2004, la plupart des dispositions modifiant l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu (qui se retrouveront donc au budget 2005, sauf pour les quelques projets qui pourront se faire agréer entre la parution des décrets d'application et le 31 décembre 2003). A terme, le surcoût devrait être de 164 millions d'euros par année pleine.

En ce qui concerne les dispositions fiscales contenues dans cette loi de programme⁵, votre rapporteur ne peut que souligner, comme il avait eu l'occasion de le faire lors des débats sur la loi de programme, **tout l'intérêt du dispositif, et de la nécessité, compte tenu de son coût, de tenir une évaluation précise de son impact, ce qui sera le cas à partir de 2005.**

⁵ Voir à ce sujet les commentaires sur le titre II de la loi de programme dans le rapport n° 296 (2002-2003), pages 47 à 125.

B. LES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES

1. Des baisses de charge en faveur de l'emploi

Dans le projet de loi de finances pour 2003, le coût pour l'Etat des exonérations de charges sociales outre-mer s'établit à 523 millions d'euros, soit l'équivalent de la moitié du budget proposé pour le ministère de l'outre-mer.

La situation préoccupante de l'emploi dans l'outre-mer a conduit à de nombreuses mesures qui visent plus précisément à abaisser le coût du travail.

L'outre-mer bénéficie depuis 1994 d'un dispositif spécifique de baisse de charges sociales. La loi d'orientation sur l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 avait sensiblement renforcé cette logique.

Ainsi, en ce qui concerne les exonérations de charges sociales, la loi d'orientation précitée a relevé la base de l'exonération à 1,3 SMIC. L'exonération s'applique donc désormais à la totalité des entreprises de moins de 11 salariés, dont l'activité se situe dans un des secteurs dits « exposés » définis par la loi de 1994, auxquels il a été ajouté les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les énergies renouvelables. Le secteur du bâtiment est également couvert par ce dispositif mais avec un taux d'exonération de 50 % pour les entreprises de plus de 11 salariés.

Le coût brut de ces exonérations de charges sociales est de 399,3 millions d'euros, 27.987 entreprises ont été concernées pour 128.007 salariés.

2. La loi de programme renforce ces mesures

Divers secteurs particuliers sont ainsi ciblés, notamment le bâtiment et les travaux publics, qui sont à la fois particulièrement créateurs d'emplois et permettent d'espérer une relance de la construction en outre-mer.

Les entreprises ultramarines bénéficient à l'heure actuelle d'une exonération de cotisations sociales patronales dans la limite de 1,3 SMIC dans la limite de dix salariés. Le titre I de la loi de programme propose de supprimer ce mécanisme dégressif particulièrement pénalisant quand l'entreprise dépasse les dix salariés, par le biais d'un effet de seuil.

Il est également prévu, afin de répondre au grave problème du coût du transport, d'accorder aux entreprises de transport aérien une même exonération (jusqu'à 1,3 SMIC), et ce uniquement pour les effectifs qui concourent à la desserte de l'outre-mer.

Une évaluation des effets de ces baisses de charges sera réalisée tous les trois ans.

Le service militaire adapté (SMA), qui permet de favoriser l'insertion des jeunes, est renforcé et précisé. Il est ainsi prévu une modulation de sa durée en fonction des cycles de formation.

Le contrat d'accès à l'emploi (CAE), qui combine une double incitation pour l'entrepreneur à l'embauche (prime de recrutement, exonération de cotisations sociales) serait renforcé pour les bénéficiaires du RMI. Ces derniers sont en effet particulièrement handicapés dans leur recherche d'emploi en cas d'inactivité prolongée. Un contrat à durée indéterminée serait ainsi conclu entre l'employeur et le salarié, qui suivrait une formation professionnelle. Une aide forfaitaire sera dans ce cas versée à l'employeur. Par ailleurs, les personnes titulaires d'un emploi jeune se verraient offrir les possibilités du CAE.

Pour les jeunes qualifiés (cursus post-universitaire de plus de deux ans), une aide sera accordée aux petites entreprises qui procèderaient à leurs recrutements sous forme de contrat à durée indéterminée.

Le « congé solidarité » serait renforcé, notamment par la possibilité offerte aux entreprises de compenser le départ d'un salarié à plein temps par l'embauche de deux salariés à temps partiel.

Le coût global de ces mesures est estimé, en année pleine, à 37,2 millions d'euros.

C. LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

1. La nécessité de faciliter les transports entre la métropole et l'outre-mer

Le titre V de la loi de programme vise à renforcer la continuité territoriale avec la métropole. Un « passeport mobilité » avait été introduit en septembre 2002 : un jeune qui devait se rendre en métropole pour y effectuer une formation bénéficie une fois par an de la gratuité du transport. La loi renforce la « continuité territoriale » en cherchant à abaisser le coût des transports aériens, par le versement d'une dotation à chaque collectivité. Cette mesure se combine avec les baisses de charge dans ce secteur évoquée dans le titre I du présent projet de loi. Le coût global de ce titre V est estimé à **30 millions d'euros en rythme annuel.**

2. Une mise en œuvre complexe par l'article 53 du présent projet de loi de finances

La solution choisie par le gouvernement pour financer la continuité territoriale n'a pas été la budgétisation, et donc la création d'une ligne spécifique sur les crédits de l'outre-mer.

Le rapporteur spécial des crédits de l'aviation civile, notre collègue Yvon Collin, note à ce propos :

« (...) ce mode de financement ne va pas sans soulever un certain nombre d'interrogations.

« a) Une construction budgétairement complexe

« On peut remarquer que, par construction, le BAAC et le FIATA sont structurellement liés, via la répartition de la taxe de l'aviation civile. Or si les ressources que tire le BAAC de cette taxe sont en baisse non négligeable avec 19 millions d'euros en moins par rapport à 2002, et ce malgré la hausse du taux de la taxe, le budget global augmente de 0,7 %, suite notamment à une hausse modérée de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne, et un doublement de cette redevance pour l'outre-mer (les taux exacts seront déterminés par décret au mois de décembre). En conséquence, une partie au moins de la perte de recette fiscale du budget annexe est compensée par la hausse d'une redevance, au bénéfice d'un compte spécial du Trésor.

« Le mécanisme choisi semble donc être le suivant :

« - la taxe de l'aviation civile augmente de 13,07 % (article 27), permettant des recettes supplémentaires de l'ordre de 33 millions d'euros ;

« - la quotité consacrée au FIATA passe de 23,96 % à 36,56 % (article 28).

« Ces deux mouvements se traduisent par une hausse des recettes du FIATA, de 70 à 118 millions d'euros, qui permet de financer notamment les 30 millions d'euros de la continuité territoriale (article 53 du projet de loi de finances), et une baisse des recettes que le BAAC tire de la taxe de l'aviation civile de 19 millions d'euros en 2004.

« Pour compenser cette perte de recettes au niveau du BAAC, les tarifs de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne pour l'outre-mer sont multipliés par deux, permettant ainsi au BAAC de dégager 15 millions d'euros supplémentaires qui viennent compenser la perte de ressources dû à la baisse de quotité de la TAC.

« b) Une construction juridiquement incertaine

« L'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer dispose que la dotation de continuité territoriale doit évoluer comme celui de la DGF. Or il n'y a pas de lien entre les ressources tirées de la taxe de l'aviation civile, qui finance le FIATA, avec les critères d'évolution de la DGF.

« c) Une construction économiquement contestable

« La hausse du taux de la taxe de l'aviation civile sera répercutée sur l'ensemble des prix des billets d'avion, avec des hausses de 51 centimes d'euro pour le trafic intracommunautaire et de 87 centimes d'euros pour le trafic extra communautaire. Deux éléments doivent être soulevés :

« - cette hausse des tarifs frappe un secteur qui traverse à l'heure actuelle une conjoncture difficile, suite aux événements du 11 septembre 2001, à la guerre en Irak et à l'épidémie de pneumopathie en Asie ;

« - les effets recherchés par le gouvernement sont, selon la loi de programme pour l'outre-mer, de faciliter la continuité territoriale, donc de rendre plus attractif le prix des transports aériens. Or les services de la DGAC ont été tenus, afin de compenser la chute des ressources de la TAC, de doubler les taux de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne pour l'outre-mer. Le surcroît de recettes est estimé à 15 millions d'euros, qui seront donc supportés par les voyageurs en direction de l'outre-mer. Cette hausse spécifique à l'outre-mer est renforcée par la hausse générale de la taxe de l'aviation civile. En conséquence, les bénéfices de la continuité territoriale sont presque annulés ».

Votre rapporteur spécial des crédits de l'outre-mer partage les interrogations ainsi exprimées. Pour autant, il tient à souligner que, dans un contexte budgétaire difficile, et faute de la part du ministère d'avoir pu trouver par redéploiement les 30 millions d'euros correspondants au coût de la continuité territoriale, une solution alternative n'est probablement pas envisageable à court terme.

II. 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 profondément réformé un système qui posait de sérieux problèmes de compatibilité avec le droit communautaire.

2. Le régime actuel de l'octroi de mer

A l'heure actuelle, 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.

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 est étroitement encadré par les normes communautaires. La loi du 17 juillet 1992 reprend, 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 conjoint⁶ 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*

⁶ Rapport d'enquête n° 2002-M-028-01, décembre 2002.

industries le plus vulnérables du fait de leur exposition à la concurrence extérieure ».

B. UN ENCADREMENT EUROPÉEN

1. Si le système ne devrait pas être remis en cause...

Dans son rapport au Conseil du 24 novembre 1999 rédigé sur la base de l'article 2 paragraphe 3 de la décision du Conseil 89/688 du 22 décembre 1989, la Commission européenne a procédé à une évaluation du rôle de l'octroi de mer sur le développement économique et social des départements d'outre-mer.

Ce rapport souligne le cadre économique dans lequel fonctionne le mécanisme de l'octroi de mer marqué par les handicaps des départements de l'outre - mer.

L'éloignement géographique des DOM qui pèse sur la compétitivité des entreprises y compris à l'exportation, la faiblesse des taux de couverture des échanges, les conditions de l'ancrage de ces départements dans leur environnement économique, la faible taille des marchés et l'absence de diversification économique s'ajoutent à des facteurs sociaux tels ceux de l'emploi.

Si l'on considère l'ensemble des principaux domaines d'activités des DOM que représentent l'agriculture, l'agro-alimentaire et l'industrie manufacturière, l'existence de différentiels de taxation permet de soutenir les productions locales en compensant les handicaps qu'elles rencontrent.

2. ...il devrait être modifié en 2004

Il n'est cependant pas certain que le régime soit reconduit tel quel à l'issue de la négociation actuellement en cours. La Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) est en effet particulièrement sensible au caractère « *nécessaire, proportionnel et précisément déterminé* » des exonérations⁷. Or un grand nombre de secteur a été exonéré du droit de mer interne, afin d'en faciliter le développement. Les conseils régionaux ont en effet admis de faire de l'octroi de mer interne une exception.

Si l'octroi de mer n'est donc pas remis en cause dans son principe par les instances européennes, l'encadrement des dispositions relatives au régime

⁷ Arrêt *Chevassus-Marche* du 19 février 1998.

des exonérations applicables aux productions intérieures des départements d'outre-mer pour une durée de 10 ans appelle une nouvelle décision du conseil.

Dans ses réponses aux questionnaires adressées par votre rapporteur spécial, le ministère de l'outre-mer précise :

« Dans l'attente du résultat des travaux actuellement engagés en liaison avec les départements d'outre-mer, la reconduction pour un an en 2003, du système en place depuis 1992 (date d'application de la loi prise sur la base de la décision du conseil de 1989) a été validée par les institutions européennes en décembre 2002.

« La demande circonstanciée pour un maintien de l'octroi de mer remise à la Commission européenne le 14 avril 2003 doit désormais conduire à une décision du Conseil applicable à compter du 1^{er} janvier 2004 ».

Les négociations sont donc actuellement en cours avec les instances communautaires afin de reconduire le système en 2004. En tout état de cause, ce point, d'une importance cruciale, sera suivie avec une attention toute particulière par votre rapporteur spécial.

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A. DES REFLEXIONS RELATIVEMENT AVANCÉES

1. Quelle structure pour le ministère ?

Des discussions ont actuellement lieu entre le ministère de l'outre-mer, la direction du budget et la direction de la réforme budgétaire. Le principal problème qui se pose au ministère est l'extrême dispersion des crédits qui sont utilisés dans l'outre-mer, entre plusieurs ministères, notamment celui des finances (pour la dépense fiscale) et des affaires sociales (pour les exonérations de charges). Comme le remarque la stratégie ministérielle de réforme adressée au premier ministre, au ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire et au ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, *« Pour ces missions, le ministère de l'outre-mer a une mission accrue d'interface entre les différents ministères et les collectivités d'outre-mer et fait valoir une expertise reconnue ».*

Le ministère envisage de structurer son action autour d'une mission ministérielle pour l'outre-mer.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, cette mission serait composée **de trois programmes** :

- un programme qui regrouperait les moyens destinés à développer l'emploi et l'activité économique ;

- un programme relatif à l'amélioration des conditions de vie des populations ultramarines ;

- un programme pour les moyens visant à consolider l'intégration de l'outre-mer dans l'ensemble national, européen et international.

Votre rapporteur constate, par rapport à l'année 2003, une meilleure prise en compte des exigences de la LOLF par la ministre et ses services. Dans l'ensemble, on peut penser que le ministère sera prêt à assurer le « basculement » prévu en 2006. Il sera pourtant nécessaire de vérifier si l'institution de ces programmes apportera une réelle valeur ajoutée aux politiques menées par le ministère, qui connaît des faiblesses notamment dans l'évaluation de l'impact de ses mesures.

Cependant, on peut regretter, au niveau plus général, que la mise en œuvre de la loi organique n'ait pas été l'occasion de rassembler au sein d'une même mission interministérielle l'ensemble des actions en faveur de l'outre-mer. Les crédits inscrits au budget de l'outre-mer ne représentent en effet que 11 % de l'ensemble des sommes alloués aux collectivités. En l'état actuel, un simple projet coordonné de politique interministérielle est prévu afin de tenir compte de l'ensemble des actions menées.

2. Une expérimentation en Martinique pour 2004

Dans le cadre de la préparation de la mise en œuvre de la loi organique, le ministère prévoit de mettre en place une expérimentation en Martinique. Cette expérimentation aurait pour cadre le programme relatif à l'emploi et à l'activité économique.

Ainsi, une partie des dotations du FEDOM sont détachés vers un nouvel article (44-03-21). Les crédits pour l'emploi sont donc globalisés et fungibles. Votre rapporteur a déjà eu l'occasion de souligner que les crédits alloués au FEDOM les années précédentes connaissent des taux de consommation extrêmement variables en fonction des types de contrat (voir supra). Les documents communiqués à votre rapporteur font état des éléments suivants :

« Le ministère réunit toutes les semaines l'équipe projet pour suivre la mise en place de cette expérimentation. Les objectifs sont décrits ci-dessous

« - Etablir un diagnostic territorial précis de la situation de l'emploi et identifier les caractéristiques de la situation du marché de l'emploi et de la structure du chômage. Ce travail d'analyse qui va être validé dans les prochains jours. Il va permettre de définir des objectifs à atteindre en terme de réduction du taux de chômage en général et sur les trois publics prioritaires ciblés : les jeunes, les Rmistes et les chômeurs de longue durée.

« - Définir trois types d'indicateurs :

« des indicateurs opérationnels relatifs à la baisse du taux de chômage et à l'amélioration de l'emploi. Ces objectifs figureront dans une circulaire signée par la ministre de l'outre-mer ;

« des objectifs de performance pour permettre d'apprécier l'efficacité de la politique mise en place. Ces indicateurs pourraient être de nature purement budgétaire (taux de rigidité des crédits pour apprécier la part des reports de charge d'une année sur l'autre, plusieurs mesures pour l'emploi dépassant le cadre annuel) ou de politique pour l'emploi (marge de souplesse liée au taux de substitution d'une mesure à une autre) par exemple.

« - Mettre au point un protocole technique d'expérimentation. Celui-ci est en cours de rédaction et sera proposé à la direction du budget et la direction à la réforme budgétaire vers la mi-novembre.

« Ce protocole aura pour objet de préciser notamment le contenu et le périmètre précis de l'expérimentation, les conditions de la fongibilité des mesures et des crédits, les circuits financiers, les responsabilités de l'administration centrale et du préfet, etc. Nous devrions mettre au point un BOP virtuel.

« Cette expérimentation a vocation à être étendue aux autres DOM en 2005 ».

Votre rapporteur spécial déplorait l'année précédente dans son rapport spécial la faiblesse des indicateurs et le manque de suivi des politiques publiques. Les éléments exposés montrent une bonne prise de conscience de la nécessité de mesurer avec la plus grande précision possible l'impact et le suivi des politiques. **Par ailleurs, il faut souligner que cette expérimentation se situe dans le champ du titre IV (Interventions publiques) et non pas dans le titre III, ce qui en renforce l'originalité.**

Votre rapporteur spécial a pu par ailleurs constater, dans les échanges qu'il a pu avoir avec les services du ministère de l'outre-mer, un réel intérêt dans la mise en place de la LOLF, qui semble se traduire par une réflexion globale sur le rôle et la place du ministère de l'outre-mer dans l'action

gouvernementale. **Il conviendra naturellement de suivre avec attention les résultats de l'expérimentation menée en Martinique, notamment la fiabilité des indicateurs choisis et les résultats de cette politique.**

B. DES EFFORTS DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE EN PHASE AVEC LES EXIGENCES DE LA LOLF

Votre rapporteur se félicite des efforts effectués par le ministère de l'outre-mer dans la gestion de ses crédits, et d'une plus grande « sincérité » dans la présentation des comptes.

En particulier, il tient à souligner la bonne la prise en compte par le ministère des observations formulées aussi bien par le Parlement que par la Cour des comptes.

1. Les reports devraient être moins importants en 2004

Le ministère de l'outre-mer, comme il est souligné dans le rapport sur la loi de règlement pour 2002 et par votre rapporteur les années antérieures, dispose traditionnellement d'un « matelas » de crédits non utilisés, sur des lignes bien identifiées, et qui faussent la portée de l'autorisation parlementaire.

Pour l'année 2004, en raison à la fois des annulations de crédits décidées en mars 2003 et de la diminution des sommes demandées sur certaines lignes budgétaires, les reports devraient être inférieurs à ceux des années antérieures.

2. Une meilleure adéquation entre les demandes de crédits et les possibilités de dépenses

Le ministère de l'outre-mer a tenu compte des observations faites par votre rapporteur et par le Cour des comptes en ce qui concerne la sous-consommation de certains chapitres du FEDOM. En conséquence, le ministère a mené une double action :

- la globalisation des crédits et l'expérimentation en Martinique, appelée à s'étendre à toutes les préfectures en 2005 ;
- une enveloppe de crédits stables pour 2004, qui indique que les actions seront menées à moyens constants.

De la même manière, les subventions d'équipement sont, comme on a pu le voir, en forte baisse par rapport à 2003, ce dont on ne peut que se

féliciter compte tenu d'un niveau de mandatement très inférieur aux crédits disponibles.

Enfin, l'inscription en loi de finances initiale des subventions destinées à la préfecture de Mayotte rompt avec la pratique des années antérieures, qui consistait à abonder ces crédits en loi de finances rectificative de fin d'année.

C. L'INFORMATION DU PARLEMENT

1. Une bonne collaboration des services

Votre rapporteur a constaté depuis trois ans une grande transparence des ministres de l'outre-mer vis-à-vis du Parlement, cet état d'esprit étant partagé par les services du ministère. Les documents demandés dans le cadre de ses contrôles budgétaires ont toujours été transmis dans des délais compatibles avec le déroulement de ses travaux. Votre rapporteur se félicite également de la coopération des services du ministère de l'outre-mer lors de la préparation de la loi de programme.

2. Une prise en compte insuffisante des délais de réponse aux questionnaires budgétaires

En revanche, comme il était déjà relevé l'année dernière, il semble que l'inscription dans l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 d'un délai limite pour la transmission des réponses aux questionnaires budgétaires n'ai pas encore suscité une « mobilisation générale » des services du ministère de l'outre-mer. Certaines réponses particulièrement importantes sont arrivées fort tardivement, ce qui pénalise le travail du Parlement. Compte tenu des contraintes qui sont celles de la commission des finances en période budgétaire, votre rapporteur formule le souhait d'une meilleure prise en compte de délais fixés dans la loi organique précitée relative aux lois de finances précitée.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a majoré par des crédits non reconductibles :

- de 85.000 euros les crédits du chapitre 46-94, « *Action sociale, culturelle et coopération régionale* », à l'article 10 « *Activités sportives, culturelles, sociales et de jeunesse en faveur de l'outre-mer* » ;

- de 300 000 euros en AP et en CP l'article 10 du chapitre 67-51 « *Travaux divers d'intérêt général- équipements locaux* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 28 octobre 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'outre-mer, sur le rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial.

M. Jean Arthuis, président, a salué la présence de M. Daniel Raoul, rapporteur pour avis des crédits du ministère de l'outre-mer au nom de la commission des affaires économiques.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits du ministère de l'outre-mer étaient pour l'année 2004 en hausse de 3,4 %, principalement en raison de l'inscription d'une nouvelle dépense de 50 millions d'euros destinée à financer une majoration de la couverture maladie universelle. Il a noté que dans l'ensemble des efforts sérieux avaient été faits par le ministère afin de contenir l'évolution des dépenses et de tenir compte des observations formulées les années précédentes. Il a cependant souligné que les délais fixés par l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) pour les réponses aux questionnaires budgétaires n'avaient pas été respectés par les services du ministère.

Puis **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a évoqué les points suivants :

- il a rappelé que le Parlement avait adopté au mois de juillet 2003 une loi de programme pour l'outre-mer, ce qui avait été l'occasion d'évoquer les difficultés spécifiques rencontrées ; il a indiqué que les décrets d'application de cette loi seraient pris pour la plupart avant la fin de l'année 2003 et que, en conséquence, l'année 2004 serait celle de la mise en œuvre des dispositions ambitieuses contenues dans cette loi de programme ;

- en ce qui concernait la gestion des crédits, il a rappelé que l'année 2003 avait été marquée par une régulation budgétaire extrêmement forte pour le ministère qui avait plus principalement touché les dépenses d'investissement. Il a constaté que le projet de budget pour 2004 avait tenu compte de cette régulation et il s'est félicité de voir que le ministère avait réduit ses demandes sur les lignes budgétaires qui connaissaient traditionnellement un taux de consommation faible. A titre d'exemple, il a ainsi indiqué que les subventions d'équipement étaient en baisse de 86 %. Il a fait état de la volonté exprimée par les services du ministère de contrôler de manière plus rigoureuse l'augmentation des crédits et de présenter des indicateurs chiffrés afin que le Parlement soit informé de l'impact réel de la

politique menée par le ministère de l'outre-mer. Il a toutefois mis en lumière les risques consécutifs à la baisse de la dotation du fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer (le FIDOM) qui était utilisée pour financer les contrats de Plan Etat-régions et il a rappelé la règle européenne du « dégage­ment d'office » qui consistait à supprimer les crédits européens accordés, si l'Etat ne remplissait pas ses obligations.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a évoqué le cas du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (le FEDOM). Il a rappelé qu'un référé, transmis à la fin du mois de septembre 2003 par la Cour des comptes au président de la commission des finances, avait fait état de graves dysfonctionnements dans la gestion des crédits. Il a indiqué qu'il avait interrogé la ministre de l'outre-mer, à ce propos, lors de son audition organisée par la commission des affaires sociales, le 7 octobre, et que les explications fournies avaient été, depuis lors, complétées par des documents, qui montraient une réelle prise de conscience par le ministère des faiblesses de son mode d'évaluation et de suivi des crédits du FEDOM. Par ailleurs, il a observé que la gestion des crédits du FEDOM avait fait l'objet d'une refonte totale en adéquation avec la loi organique précitée du 1^{er} août 2001 et que les crédits qui lui étaient consacrés étaient désormais rassemblés sur une ligne budgétaire unique. Il a exprimé le souhait que cette fongibilité des crédits soit l'occasion d'améliorer la gestion d'ensemble des crédits du FEDOM. Il a de plus tenu à évoquer la mise en place d'une expérimentation en 2004 qui consistait à confier à la préfecture de la Martinique l'ensemble des crédits en faveur de l'emploi afin de mieux tenir compte des spécificités locales. Il a, à ce propos, montré que cette expérimentation avait pour cadre le titre IV, c'est-à-dire les interventions publiques, et qu'elle avait vocation à s'étendre à l'ensemble des préfectures dès 2005.

Il a enfin exposé l'état d'avancement de la réflexion du ministère concernant la mise en place de la loi organique précitée du 1^{er} août 2001. Il a indiqué qu'une mission était envisagée au sein du ministère, elle-même scindée en trois programmes : le premier portant sur l'emploi et le développement, le second sur l'amélioration des conditions de vie, le troisième sur l'intégration de l'outre-mer dans l'ensemble national et européen. Il a relevé que si ces réflexions lui paraissaient en bonne voie, les crédits du ministère de l'outre-mer ne représentaient que 11 % de l'ensemble des moyens consacrés à ces collectivités et que, un « projet coordonné de politique interministérielle » était prévu afin de tenir compte de l'ensemble des actions menées.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a recommandé à la commission de proposer au Sénat l'adoption des crédits du ministère de l'outre-mer.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Daniel Raoul, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, a précisé qu'il serait reçu le mercredi 29 octobre par les services du ministère de l'outre-mer et que, en conséquence, il ne formulerait pas avant cet entretien d'avis définitif. Il a cependant souhaité connaître l'opinion du rapporteur spécial sur la régulation budgétaire en 2003 et son impact sur les priorités définies par le ministère.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué que les gels des crédits avaient été très importants, en particulier pour le ministère de l'outre-mer, et que cette régulation pouvait poser des difficultés quant au financement des contrats de plan.

M. Daniel Raoul, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, a fait état de l'enjeu principal pour l'outre-mer qui était la formation initiale et professionnelle.

M. Jean Arthuis, président, a souligné qu'au cours du débat sur la loi de programme pour l'outre-mer, la ministre avait souligné la compétitivité insuffisante des travailleurs en outre-mer et que ce constat pouvait s'expliquer par les hauts niveaux de salaires constatés en outre-mer, largement entretenus par le maintien des sursalaires.

M. Maurice Blin s'est interrogé quant au contrôle de l'utilisation des sommes engagées par l'Etat en outre-mer et sur la part de ces crédits qui était utilisée pour augmenter les créations d'emplois. Il a, de plus, relevé la croissance démographique très forte enregistrée à la Réunion qui était susceptible de poser des problèmes sur le marché du travail dans les années à venir.

M. Claude Lise a souligné le dynamisme considérable des créations d'emplois en outre-mer et a rappelé que, rapportées au nombre d'habitants, les créations d'emplois y étaient plus importantes qu'en métropole. Il a cependant fait état des difficultés rencontrées, faute de dispositif de soutien, notamment au niveau du financement par les banques des jeunes entreprises. En ce qui concernait les sursalaires, il a indiqué qu'il était conscient de ce problème et qu'il avait, lors de la discussion de la loi de programme pour l'outre-mer, proposé de supprimer les primes données aux fonctionnaires, les sommes ainsi économisées devant être affectées à un fonds de développement cogéré par les syndicats. Il a montré que le budget du ministère de l'outre-mer connaissait, en fait, une baisse sensible si l'on prenait en compte le transfert des exonérations de charges. Il a approuvé les propos du rapporteur spécial concernant les dangers de la baisse des crédits d'investissement. Il s'est interrogé sur les innovations qu'apporterait l'expérimentation en Martinique et a rappelé, à propos de la dotation de continuité territoriale, que l'Etat consacrait des crédits beaucoup plus importants à la Corse. Enfin, il a évoqué le référendum du 7 décembre prochain en Martinique et a indiqué que le

système actuel, qui superposait deux collectivités, pouvait être considéré comme une source de paralysie et d'enchevêtrement des compétences.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur les suites qu'entendait donner le ministère de l'outre-mer à l'amendement qu'il avait proposé lors de la discussion de la loi de programme, concernant les retraites des fonctionnaires, et sur l'évolution du régime des surrémunérations. Il a, de plus, relevé les interrogations que suscitait l'adoption par l'Assemblée nationale d'un article 12 quater dans le projet de loi de finances pour 2004.

En réponse à M. Maurice Blin, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué que le ministère s'était engagé à fournir des indicateurs chiffrés et qu'il avait lui-même fait adopter un amendement lors de la discussion de la loi de programme qui prévoyait un bilan d'évaluation des effets de la défiscalisation.

En réponse à M. Claude Lise, il a indiqué, qu'à titre d'exemple, la Réunion avait connu une progression des emplois privés de 3,5 % en 2002 mais qu'elle était confrontée aux problèmes de l'immigration via Mayotte et les Comores. En ce qui concernait la règle européenne du « dégagement d'office », il a exprimé son accord avec M. Claude Lise et a estimé que la chance de l'outre-mer passait par une véritable intégration à l'Europe.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a noté que la question des surrémunérations ne pouvait se résoudre que de manière progressive et en associant à la réflexion l'ensemble des acteurs.

Dans ce contexte, **M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur l'opportunité de créer un groupe de travail avec les élus ultra-marins afin de résoudre cette question des surrémunérations.

M. Claude Lise a indiqué qu'une telle initiative lui paraissait possible à condition que les problèmes soient résolus de manière progressive et que l'Etat respecte ses engagements.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué que des réflexions avaient été engagées au sein du ministère sur la question des retraites des fonctionnaires. Concernant l'article 12 quater, il a rappelé que l'Assemblée nationale avait adopté cette disposition afin de mettre un terme à un système qui conduisait l'Etat à rembourser une TVA qui n'avait pas été acquittée et que cette mesure était susceptible de faire économiser 45 millions d'euros en 2004 et 90 millions d'euros en 2005. Il a, en conséquence, estimé que la commission des finances de l'Assemblée nationale avait, à juste titre, souligné ce problème mais qu'il conviendrait peut-être de trouver une compensation adaptée.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur la conformité du système en vigueur avec la loi organique du 1^{er} août 2001. Il a estimé que le référendum du 7 décembre lui paraissait être un moyen adapté d'améliorer l'efficacité des structures.

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 20 novembre 2003, **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.