

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 17

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Henri TORRE

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « OUTRE-MER »	7
A. UN BUDGET QUI NE RETRACE QU'UNE PARTIE DES DÉPENSES DE L'ETAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER	7
1. Une mission qui ne représente qu'une partie de l'effort de l'Etat envers l'outre-mer	7
2. La répartition entre les missions du budget général	7
B. UNE MEILLEURE LISIBILITÉ BUDGÉTAIRE	8
1. Une présentation des crédits satisfaisante	8
2. Des dépenses fiscales supérieures au budget de la mission	9
C. UNE MISSION DIVISÉE EN TROIS PROGRAMMES	9
D. LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE EN 2006	9
E. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION DU PARLEMENT	10
II. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »	11
A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS AU SEIN DU PROGRAMME	11
B. DES ACTIONS QUI REPRENENT LES GRANDES POLITIQUES DE L'OUTRE-MER	11
1. L'action « abaissement du coût du travail et dialogue social »	11
2. L'action « mesures d'insertion et aides directes à l'emploi »	12
C. DES INDICATEURS PERTINENTS, MAIS QUI GAGNERAIENT À ÊTRE PLUS AMBITIEUX DANS LEURS CIBLES	13
D. DES DÉPENSES FISCALES EN FORTE HAUSSE	14
E. LES PRINCIPALES REMARQUES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME	16
III. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	17
A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS AU SEIN DU PROGRAMME	17
B. DES ACTIONS AUX OBJECTIFS DIVERS	17
1. L'action « logement »	17
2. L'action « aménagement du territoire »	21
3. L'action « continuité territoriale »	22
4. L'action « sanitaire et social »	22
5. L'action « culture jeunesse et sport »	23
C. LES DÉPENSES FISCALES	23
D. LES PRINCIPALES REMARQUES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME	23

IV. LE PROGRAMME 160 « INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER »	25
A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS AU SEIN DU PROGRAMME	25
B. LES ACTIONS DU PROGRAMME	25
1. <i>L'action « Collectivités territoriales »</i>	25
2. <i>L'action « Coopération régionale »</i>	27
3. <i>L'action « Soutien et état major »</i>	27
C. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME	27
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	29
EXAMEN EN COMMISSION	33

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mission « outre-mer » regroupe les politiques gérées en propre par le ministère, pour un montant de **1,898 milliard d'euros**. Il ne s'agit cependant que d'une fraction des dépenses de l'Etat consacrées aux départements et collectivités, qui s'élèvent à **11 milliards d'euros**, sans tenir compte des dépenses fiscales.

La nouvelle présentation budgétaire apporte **une clarté bienvenue au budget du ministère**. On peut cependant déplorer d'une part le manque d'attention apporté aux réponses au questionnaire parlementaire, et les trop nombreuses « coquilles » dans le « bleu ».

Les indicateurs ont été pour la plupart bien construits, mais il est nécessaire d'une part de les rendre plus ambitieux dans le domaine de l'emploi, d'autre part de les compléter dans le secteur du logement, votre rapporteur spécial étant particulièrement attentif à cette question.

La progression des dépenses fiscales extrêmement forte, doit plus que jamais inciter les ministères de l'outre-mer ainsi que de l'économie, des finances et de l'industrie à mener une évaluation précise de leur impact réel en termes d'emploi et de soutien à l'économie.

Les fonds de concours, notamment les fonds européens, sont très peu développés, ce qui est regrettable.

Suite à sa mission de contrôle sur pièce et sur place effectuée en application de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) consacrée au nickel en Nouvelle-Calédonie, votre rapporteur spécial note les évolutions survenues, et notamment **l'annonce de l'OPA amicale lancée par INCO sur Falconbridge**. Le ministre devrait cependant présenter au Parlement **l'état actuel des négociations concernant la levée de la « clause suspensive » des accords de Bercy au 31 décembre 2005**, et détailler les mesures de soutien qui devront être adoptées par le Parlement.

Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2005, votre rapporteur spécial avait demandé au ministre de l'outre-mer d'engager la réflexion sur **quatre points** : les **compléments de rémunération, l'indemnité temporaire** de résidence attribuée aux fonctionnaires de l'Etat retraités, les **congés bonifiés** et la **TVA « non perçue remboursée »**. Il note avec regret qu'aucune initiative n'a été prise sur ces questions, et ce malgré les demandes insistantes formulées par les membres des commissions des finances et des affaires sociales lors de l'audition le 6 avril 2005 de Mme Brigitte Girardin,

alors ministre de l'outre-mer. Il est impératif que le gouvernement démontre la pertinence de ces dispositions coûteuses et, pour certaines, choquantes, ce qui n'a pas été le cas jusqu'à présent, ou bien accepte de les réformer. **Les besoins sont extrêmement importants en outre-mer, notamment dans le secteur du logement, et il ne serait pas normal que les deniers publics n'y soient pas utilisés au bénéfice du plus grand nombre, comme votre commission des finances a pu le souligner dans son communiqué de presse en date du 17 novembre 2005.**

Suite aux modifications apportées à l'Assemblée nationale, **les crédits de la mission « Outre-mer » ont été abondés de 95 millions d'euros**, selon les modalités définies dans le présent rapport. **Votre rapporteur spécial déplore, pour la clarté des débats, que l'article 73 n'ait pas été rattaché à la mission « Outre-mer », alors que cela était manifestement sa place.**

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « OUTRE-MER »

A. UN BUDGET QUI NE RETRACE QU'UNE PARTIE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

1. Une mission qui ne représente qu'une partie de l'effort de l'Etat envers l'outre-mer

La mission « Outre-mer », qui représente **1,898 milliard d'euros de crédits de paiement** et **2,267 milliards d'euros d'autorisations d'engagement** dans le projet de loi de finances pour 2006, ne retrace qu'une **fraction** des dépenses publiques en faveur des départements et collectivités d'outre-mer, d'un montant d'environ **11 milliards d'euros**, c'est-à-dire environ 16 %.

2. La répartition entre les missions du budget général

La répartition des crédits de paiement entre les 25 missions concernées est donnée dans le tableau suivant.

**Répartition en 2006 des crédits de paiement consacrés à l'outre-mer
entre les missions**

(en milliers d'euros)

Mission	Crédits de paiement en 2006
Action extérieur de l'Etat	126.827
Administration générale et territoriale de l'Etat	113.738
Conseil et contrôle de l'Etat	6.173
Contrôle et exploitation aérien	128.514
Culture	17.846
Défense	466.182
Ecologie et développement durable	12.447
Enseignement scolaire	3.200.547
Justice	145.949
Mémoire et lien avec la nation	23.131
Outre-mer	1.898.023
Pensions	1.320.441
Politique des territoires	2.514
Recherche et enseignement supérieur	546.238
Relations avec les collectivités territoriales	1.566.837
Santé	671
Sécurité	650.533
Sécurité civile	3.890
Sécurité sanitaire	8.935
Solidarité et intégration	20.152
Sport, jeunesse et vie associative	56.783
Transports	253.202
Travail et emploi	256.094
Ville et logement	19.385
TOTAL	10.845.412

B. UNE MEILLEURE LISIBILITÉ BUDGÉTAIRE

1. Une présentation des crédits satisfaisante

La nouvelle présentation budgétaire, si elle ne permet pas d'appréhender l'ensemble des dépenses relatives à l'outre-mer au sein d'une même mission, apporte cependant **une plus grande lisibilité au budget**, et **une meilleure compréhension des importantes politiques menées par le ministère**. Le « bleu » outre-mer est complété par un document de politique transversale (DPT) axé sur l'emploi, ce qui est une initiative très positive, même si votre rapporteur spécial déplore que plus de la moitié des indicateurs, et notamment ceux à la charge de la mission « Travail et emploi », ne soient pas renseignés.

2. Des dépenses fiscales supérieures au budget de la mission

Il convient par contre de relever que les dépenses fiscales sont désormais inscrites dans le « bleu » outre-mer, ce qui, compte tenu de leur importance, et de l'attention toute particulière que notre commission des finances y apporte, est particulièrement intéressant. **Ainsi, les programmes 138 « emploi outre-mer » et 123 « conditions de vie outre-mer » comportent un total de 2,458 milliards d'euros de dépenses fiscales, contre 2,308 milliards d'euros en 2005, soit une hausse de plus de 6 %.** Il faut remarquer que le montant de dépenses fiscales est de 24 % supérieur aux dépenses totales du ministère.

C. UNE MISSION DIVISÉE EN TROIS PROGRAMMES

La mission « Outre-mer » est divisée en **trois programmes** et **dix actions**. Cette nouvelle architecture a été conçue afin de mettre en lumière les grandes politiques publiques menées par le ministère de l'outre-mer. D'une manière générale, si la mission « Outre-mer », comme on l'a vu, ne retrace qu'une fraction des dépenses de l'Etat, **il faut souligner que ces politiques sont les plus directement « actives », c'est-à-dire celles sur lesquels l'efficacité de la dépense publique peut être le mieux mesurée et observée.** Ainsi, sous réserve des observations qui seront développées pour chaque programme, votre rapporteur spécial note que les documents budgétaires donnent une image fidèle de ces politiques.

Les trois programmes de la mission « outre-mer »

(en euros)

Programme	Crédits ouverts en LFI 2005	Crédits de paiement demandés pour 2006	Evolution en %
Emploi outre-mer	1.165.155.432	1.109.246.032	-5,06 %
Conditions de vie outre-mer	401.103.437	411.580.000	+ 2,54 %
Intégration et valorisation de l'outre-mer	350.077.074	377.197.478	+ 7,18 %
TOTAL	1.911.635.943	1.898.023.510	- 0,98 %

D. LES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE EN 2006

Depuis plusieurs années, le ministère de l'outre-mer procède à des changements de périmètre qui, comme votre rapporteur spécial a eu l'occasion de le souligner lors de l'examen de la loi de finances pour 2005, **nuisent à la lisibilité du budget.** En 2006, ces changements concernent, en plus de la mise

en place des modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale « Pensions », commun à l'ensemble des missions du budget général, les deux programmes suivants :

- **au sein du programme 123 « conditions de vie outre-mer »**, les crédits d'allocation sociale et d'offre de soins, auparavant gérés par le ministère de la santé et des solidarités pour environ 57 millions d'euros ;

- **au sein du programme 160 « intégration et valorisation de l'outre-mer »**, les crédits de la dotation globale de développement économique (DGDE) de la Polynésie française, pour un montant de 152 millions d'euros, votre rapporteur spécial se félicitant tout particulièrement de cette insertion.

E. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION DU PARLEMENT

Votre rapporteur spécial s'était étonné, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2005 en séance publique, du retard considérable pris par le ministère dans les réponses au questionnaire budgétaire. Pour cette année, il note un progrès sur les délais (environ 45 % de réponses à la date limite fixée par l'article 49 de la LOLF), mais déplore le **faible contenu de certaines réponses**, qui ne contribuent que modestement à la compréhension du budget.

Deux points, plus significatifs, doivent être relevés :

- d'une part, en ce qui concerne le « bleu », on constate **de trop nombreuses erreurs et approximations**. A titre d'exemple, le montant annoncé des transferts de l'Etat aux collectivités territoriales est erroné dans les développements explicatifs¹, ou bien 4 mesures sont annoncées dans les dépenses d'intervention de l'action 5 du programme « Conditions de vie outre-mer », alors que seules 3 sont présentées² ;

- de même, le « jaune », qui retrace des informations extrêmement pertinentes, et dont votre rapporteur spécial avait relevé la qualité l'année dernière, ont été fournis tardivement.

Votre rapporteur spécial formule donc le souhait que le ministère de l'outre-mer ainsi que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, responsable de la diffusion des documents budgétaires, poursuivent leurs efforts en vue d'améliorer l'information du Parlement.

¹ P. 75 du « bleu » outre-mer.

² P. 56 du « bleu » outre-mer.

II. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS AU SEIN DU PROGRAMME

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

Répartition des crédits entre les actions du programme

(en euros)

Actions	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Abaissement du coût du travail	693.687.021	687.590.821
Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi	616.666.032	421.655.211
Total	1.310.533.053	1.106.246.032

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

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

Les deux actions du programme visent à tenir compte de la spécificité de l'emploi en outre-mer, marquée par un **fort taux de chômage** (22,2 % en juin 2005) et une **proportion élevée de jeunes non qualifiés**.

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

L'action « abaissement du coût du travail et dialogue social » regroupe les mesures qui contribuent à baisser le coût du travail, notamment dans le secteur marchand. Elle représente **687.590.821 millions d'euros de crédits de paiement** en 2006.

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

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

Une mention particulière doit être faite des crédits d'exonérations de charges sociales, qui représentent **672.320.561 euros, soit la quasi totalité des crédits de l'action**. Ils représentent les exonérations prévues à l'article premier de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, ainsi que les exonérations afférentes aux contrats d'accès à l'emploi et aux contrats de retour à l'emploi. Ils ont fait l'objet d'un changement lors de la présentation de la loi de finances pour 2005, puisqu'ils ont été transférés du ministère de l'emploi au ministère de l'outre-mer. **Il convient de remarquer que cette enveloppe tient compte de l'article 73 du projet de loi de finances pour 2006, qui propose de concentrer les exonérations sur les salaires les plus modestes, et qui permet donc de réaliser une économie de l'ordre de 195 millions d'euros¹.** La suppression de cet article par l'Assemblée nationale a donc emporté des conséquences budgétaires développées dans la suite du présent rapport.

Deux points parmi les objectifs méritent d'être soulignés :

- d'une part, 120.561 euros sont prévus afin de financer **des actions de structuration du dialogue social**. Il apparaît en effet, compte tenu de la « sensibilité » des partenaires sociaux en outre-mer, dont les grèves de 2003 dans le secteur du tourisme ou les forts mouvements sociaux chez Eramet en Nouvelle-Calédonie témoignent, qu'une action de formation au dialogue, qui permet aux différents intervenants de faire face aux difficultés de manière précoce, est particulièrement nécessaire ;

- d'autre part, 200.000 euros sont destinés à financer **les mesures d'évaluation de l'ensemble du dispositif d'exonérations et de dépenses fiscales** en outre-mer prévues à l'article 5 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 à l'initiative de votre commission des finances. L'ampleur des exonérations de charges et des dépenses fiscales (voir *infra*) justifie pleinement les sommes consacrées à l'étude de l'impact de ces mesures.

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

Les crédits de cette action recouvrent un **ensemble extrêmement large de contrats spécifiques à certains publics sensibles**, dans les secteurs marchands et non marchands. Il convient de se féliciter de la grande clarté qui est introduite par le regroupement, au sein d'un même programme, de toutes les mesures relatives à l'outre-mer. En effet, le marché du travail y présente

¹ Le chiffre de 195 millions d'euros correspond à l'économie par rapport à une estimation de la situation en 2006. Dans la pratique, les crédits ne baissent que de 128 millions d'euros, correspondant à la différence avec l'enveloppe pour 2005.

des particularités qui l'éloigne des caractéristiques de la métropole, et qui rendent peu pertinente l'application de politiques « nationales ». **Les possibilités offertes par la LOLF, et notamment la fongibilité des crédits, pourrait permettre au gestionnaire d'adapter les contrats aux besoins locaux et aux structures des économies.**

Une attention particulière doit être accordée aux crédits du service militaire adapté (SMA). Ce dispositif, spécifique à l'outre-mer, offre aux jeunes en échec scolaire une formation professionnelle dans un cadre militaire, qui a fait la preuve de son efficacité, **à tel point que le « contrat de volontariat pour l'insertion », géré par le ministère de la défense, et institué en métropole par l'ordonnance du 2 août 2005, s'en inspire largement.**

Le service militaire adapté

Le Service Militaire Adapté permet aux jeunes ultramarins de recevoir une formation professionnelle dans un cadre militaire au sein des formations. Il s'adresse essentiellement aux jeunes en situation d'échec scolaire, pour lesquels, souvent, la composante éducation et « resocialisation » doit accompagner la formation professionnelle.

Les missions des formations du SMA sont les suivantes :

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

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

Il forme quotidiennement près de 3.000 volontaires par an.

C. DES INDICATEURS PERTINENTS, MAIS QUI GAGNERAIENT À ÊTRE PLUS AMBITIEUX DANS LEURS CIBLES

Le programme est axé autour de 5 objectifs.

L'objectif n° 1 « Encourager la création d'emplois durables dans le secteur marchand », propose un indicateur qui mesure le taux de croissance de l'emploi salarié dans les secteurs exonérés rapporté au taux de croissance de l'emploi salarié en outre-mer. Il mesure donc, d'une part, la pertinence du choix des secteurs exonérés, d'autre part l'efficacité de la dépense publique. S'il est satisfaisant, votre rapporteur spécial suggère cependant que la cible pour 2008 ne soit pas identique aux chiffres pour 2003, 2004, 2005 et 2006, ce qui pourrait in fine conduire à penser qu'aucune amélioration n'est envisageable, ou que la loi de programme pour

l'outre-mer, qui a commencé à s'appliquer à partir de 2004, n'a eu aucun effet. Le premier bilan de la loi de programme, prévu pour 2006, pourrait permettre, le cas échéant, de modifier le système s'il se révélait peu adapté.

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

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

L'objectif n° 4 « Promouvoir le secteur marchand au sein des mesures aidées » n'appelle pas de remarques particulières, si ce n'est que les deux indicateurs gagneraient à afficher de plus hautes ambitions que la stagnation.

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

D. DES DÉPENSES FISCALES EN FORTE HAUSSE

Les dépenses fiscales attachées à ce programme représentent un montant total de **1 milliard d'euros, soit autant que les crédits du programme, en hausse de 11 % par rapport à 2005.** Cette augmentation s'explique principalement par la croissance de 90 millions d'euros de la dépense fiscale au titre de l'imposition sur le revenu pour les investissements réalisés dans le secteur productif, **ce qui tend à démontrer l'attractivité pour les investisseurs des mesures de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003.**

Votre rapporteur spécial tient à faire deux remarques sur ce point :

- **au niveau « structurel »**, et alors que le projet de loi de finances pour 2006 contient, à l'article 61, un plafonnement spécifique et avantageux des niches fiscales relatives à l'outre-mer, **il est nécessaire de disposer d'études d'impact démontrant l'efficacité de ces dépenses en termes de création d'emplois et de soutien à l'activité économique**. L'étude précitée qui devra être remise au Parlement en 2006 présente donc un intérêt particulier, et devra être examinée avec beaucoup d'attention afin, le cas échéant, de renforcer les dispositions les plus efficaces et de limiter au maximum les « effets d'aubaine » et les « effets pervers », qui ont par le passé tant nuit à l'image de l'outre-mer (bateau de plaisance défiscalisé etc...) ;

- **à un niveau plus conjoncturel**, mais budgétairement extrêmement significatif, votre rapporteur spécial tient à rappeler les conclusions de **la mission de contrôle sur pièces et sur place qu'il a effectuée en Nouvelle-Calédonie**¹ en application de l'article 57 de la LOLF. S'il a estimé que les montants de défiscalisation, de l'ordre de 400 millions de dollars pour les deux projets du Sud et du Nord n'étaient pas excessifs compte tenu de l'opportunité de développement pour la Nouvelle-Calédonie et de l'ampleur des investissements (plus de 4 milliards de dollars), ils n'en nécessiteraient pas moins une très grande vigilance de la part des pouvoirs publics, notamment sur les questions environnementales et sociales. En ce qui concerne plus spécifiquement l'usine du Nord, l'annonce par INCO du lancement d'une OPA amicale sur Falconbridge, si elle pourrait permettre de débloquer une situation que votre rapporteur spécial avait jugée confuse, est également porteuse de craintes au regard de l'échéance du 31 décembre 2005.

Le 31 décembre 2005 en Nouvelle-Calédonie

En application de l'Accord de Bercy du 1^{er} février 1998, préalable aux Accords de Nouméa du 5 mai 1998, **une usine de traitement du nickel doit être construite dans le nord de la Nouvelle-Calédonie, afin d'assurer le rééquilibrage économique du territoire**.

Les accords de Bercy organisent le transfert du massif de Koniambo vers la société des Mines du Sud Pacifique (SMSP), société détenue par la Province Nord, si, **à la date du 31 décembre 2005**, il est constaté que l'engagement **irrévocable** de construire l'usine a été pris. Afin de mener à bien ce projet, la SMSP a conclu un partenariat avec la société canadienne **Falconbridge**.

De très fortes incertitudes sont cependant apparues sur ce dossier, dont votre rapporteur spécial s'est fait l'écho dans son rapport d'information précité. De manière synthétique, Falconbridge semblait hésitante à s'engager fermement sur le projet d'usine, notamment en raison de difficultés de financement et de la fragilité de la structure de son capital. Dans ce contexte, l'annonce, au mois d'octobre 2005, du lancement d'une OPA amicale sur Falconbridge par la société canadienne INCO, déjà en charge de l'usine dans le sud de l'île, présente à la fois un avantage et un inconvénient :

- un **avantage** parce que INCO est connue en Nouvelle-Calédonie et auprès des autorités publiques, et offre toutes les garanties financières et techniques ;

¹ Pour plus de précisions, voir le rapport n° 7 (2005-2006) de votre rapporteur spécial « *Le nickel en Nouvelle-Calédonie : une opportunité enfin saisie ?* ».

- un **inconvenient** parce que cette OPA, qui ne sera définitive qu'au mois de janvier 2006, pourrait retarder la prise de décision concernant l'usine du Nord, et en conséquence rendre caducs les Accords de Bercy. Cette situation ne manquerait pas d'occasionner des troubles en Nouvelle-Calédonie, où l'opinion publique est extrêmement attentive à l'évolution de ce dossier.

Votre rapporteur spécial est confiant dans la capacité du gouvernement et des autorités de Nouvelle-Calédonie à tenir leurs engagements. **Il n'en appelle cependant pas moins à la plus grande attention des pouvoirs publics sur cette question, attention qui doit se traduire par le respect légitime des accords, mais également sans « surenchère » préjudiciable aux finances publiques.**

E. LES PRINCIPALES REMARQUES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME

Les indicateurs, par ailleurs pertinents, devraient être plus ambitieux afin de montrer l'action réelle du ministère.

L'évolution des dépenses fiscales appelle plus que jamais à une évaluation précise de son impact.

Des précisions devront être apportées sur les négociations menées avec Falconbridge face à l'échéance du 31 décembre 2005, dont votre rapporteur spécial ne peut que souligner **l'importance cruciale**.

III. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS AU SEIN DU PROGRAMME

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

Répartition des crédits entre les actions du programme

(en euros)

Action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Logement	270.000.000	173.000.000
Aménagement du territoire	125.000.000	93.580.000
Continuité territoriale	52.570.000	52.570.000
Sanitaire et social	89.430.000	89.430.000
Culture, jeunesse et sport	3.000.000	3.000.000
Total	540.000.000	411.580.000

B. DES ACTIONS AUX OBJECTIFS DIVERS

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

1. L'action « logement »

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

Votre rapporteur spécial tient à insister particulièrement sur l'importance de la question du logement en outre-mer. Les conditions climatiques aussi bien que la non prise en compte des spécificités locales (habitat très urbain et concentré, familles plus nombreuses qu'en métropole) ont contribué à une dégradation du tissu urbain, dont le cas extrême est Mayotte, où la plupart des logements sont jugés insalubres.

L'action comporte donc les différents dispositifs d'aide prévus. De manière synthétique, on distingue :

- les dépenses **en direction des ménages**, pour l'accès à la propriété et l'amélioration de l'habitat privé ;
- les transferts **aux bailleurs sociaux**, pour la construction et l'amélioration des logements locatifs sociaux ;
- les crédits liés à la **résorption de l'habitat insalubre**.

Votre rapporteur spécial, **qui est particulièrement sensible aux questions de logement**, sera très attentif à l'usage qui sera fait des possibilités de fongibilité offertes par la LOLF sur ces crédits. En effet, il a été constaté les années précédentes **des problèmes récurrents de sous-consommation sur certaines lignes budgétaires**, alors que les besoins sont très importants. Il conviendra donc d'être attentif à cette question.

La politique du logement s'inscrit 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 naturels, 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.

Les différentes formes d'aide au logement

« L'accession très sociale : le logement évolutif social (LES) »

« Les bénéficiaires du logement évolutif social sont les ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources annuelles qui varient en fonction de la composition du ménage. »

« L'aide est constituée par une subvention maximale de 50 % de l'investissement, plafonnée en fonction de la composition des ménages. Les plafonds de ressources sont fixés par arrêté préfectoral dans la limite de 50% du plafond de ressources du prêt à taux zéro. »

« L'accession intermédiaire : le prêt à taux zéro (PTZ) »

« Le prêt à taux zéro finance l'accession intermédiaire dans les DOM dans les mêmes conditions qu'en métropole. Ouverts à l'acquisition de logements anciens à compter de 2005, les nouveaux prêts à taux zéro ne donnent plus lieu, comme antérieurement, au versement d'une subvention du ministère de l'outre-mer mais à un avantage fiscal accordé aux organismes bancaires. Les plafonds de ressources, fixés par arrêté interministériel ont été augmentés dans le cadre du nouveau système en vue d'élargir le public éligible à ces prêts. »

« Le logement locatif social (LLS) »

« Il est financé par une subvention de l'Etat pouvant atteindre de 27 % à 30,5 % suivant les départements, et un prêt de la Caisse des dépôts et consignations au taux actuel de 3,4 % sur 35 ans au maximum. »

« Le logement locatif très social (LLTS) »

« Il est financé par une subvention de l'Etat pouvant atteindre de 32,5 % à 36 % suivant les départements et un prêt de la Caisse des dépôts et consignations au taux actuel de 2,9 % sur 35 ans au maximum. La subvention peut être majorée dans certaines conditions d'un montant plafonné à 6.098 euros par logement (valeur 2004). Les loyers du LLTS sont inférieurs ou égaux à 80 % des loyers plafonds LLS.

« Les résidences sociales

« La mise en œuvre de la réforme de la déconnexion a ouvert la possibilité de financer les foyers et les « résidences sociales ». Cette aide est destinée à offrir de nouvelles solutions d'hébergement à des ménages présentant des difficultés particulières de logement, telles que les personnes âgées ou handicapées ou celles nécessitant un accompagnement social.

« Les prêts locatifs sociaux

« Ces prêts à taux préférentiels, étendus aux DOM en avril 2005, permettront aux bailleurs sociaux et aux promoteurs privés de diversifier l'offre de logements en proposant aux ménages dont les plafonds de ressources atteignent 130 % des plafonds LLS des logements dont les loyers devront être inférieurs à 150% des plafonds réglementaires LLS (soit 7,92 euros par m²).

« Ces logements bénéficieront pour leur construction d'un taux réduit de TVA (2,1 %) et de l'exonération de TFPB pendant 25 ans.

« Dans les DOM, 600 logements pourront être financés par des PLS en 2005.

« Le logement locatif intermédiaire (PLI)

« Le prêt locatif intermédiaire (PLI) est destiné à financer les logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social et celui observé sur le marché libre.

« Le PLI finance la construction de logements locatifs, l'acquisition de logements neufs en vue de leur location, l'acquisition amélioration de logements, l'acquisition de locaux ou d'immeubles non affectés à l'habitation et leur transformation ou aménagement en logements. Il est distribué par la CDC, ou l'AFD ou tout établissement de crédit ayant passé une convention avec l'Etat au taux fixe de 5,5 % sur une durée de 25 ans.

« Les prêts « construction-démolition » (LLS-CD)

Ils sont en vigueur depuis mai 2000 et ouvrent la possibilité d'entreprendre des opérations de démolition de logements sociaux en assurant le relogement des locataires concernés par les démolitions. Ces prêts bénéficient d'un taux réduit de 3%.

« La réhabilitation du parc locatif social (SALLS)

« Les procédures de financement des travaux de réhabilitation du parc locatif social ont été alignées sur celles de la PALULOS en métropole, mais réservent au représentant local de l'Etat un pouvoir dérogatoire plus étendu.

« L'amélioration des logements des propriétaires occupants (AH)

Sous conditions de ressources, la subvention, imputée sur la LBU, peut atteindre jusqu'à 70 % du montant des dépenses. Ce taux maximal peut être porté à 80 % pour les travaux d'amélioration qui incluent le ravalement ou la mise en peinture des façades extérieures

« L'amélioration des logements locatifs des propriétaires-bailleurs (ANAH)

L'ANAH n'intervient dans les DOM qu'à l'intention des propriétaires bailleurs. Les règles applicables sont sensiblement les mêmes qu'en métropole. Les difficultés liées aux recherches des propriétaires, notamment sous le régime de l'indivision ou de successions non soldées, ont rendu difficile le montage juridique de ces dossiers. Le tableau ci-joint récapitule le montant des subventions engagées par l'agence depuis 1997 :

« La résorption de l'habitat insalubre (RHI) »

« Dès lors qu'un arrêté d'insalubrité est pris par le préfet sur un périmètre, une collectivité locale a la possibilité de mettre en œuvre une opération de résorption de l'habitat insalubre et de bénéficier d'une subvention de l'Etat de 80% du déficit de l'opération. Il peut mandater à cet effet un opérateur de logements sociaux ou une société d'économie mixte.

« Les besoins en matière de résorption de l'habitat insalubre sont encore très importants : on estime à 25 % du parc total les logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort (environ 120.000 logements sur 450.000) et à 15 % le nombre de logements insalubres (69.000).

« Les aides fiscales »

« Les mesures de défiscalisation instituées par la loi du 11 juillet 1986 ont notamment permis des réductions d'impôts, allant de 25 % pour l'acquisition d'une résidence principale à 40 % pour les logements locatifs intermédiaires.

« La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, a augmenté les taux de réduction d'impôts pour le logement locatif : 40 % pour les loyers libres, 50 % pour les loyers intermédiaires (10 % de majoration en ZUS et 4 % de majoration supplémentaire si les logements sont équipés de chauffe-eau solaires).

« Par ailleurs, la loi prévoit pour les bailleurs sociaux un abattement, pendant cinq ans, de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles faisant l'objet de travaux de confortement parasismique.

« La baisse du taux de la TVA »

« Le taux réduit de 2,1 % au lieu de 8,5 % pour les opérations de logements locatifs sociaux et de logements locatifs très sociaux correspond à une aide fiscale directe au logement locatif social des DOM hors Guyane. Le coût de cette mesure est évalué à environ 20 M€ par an depuis sa mise en place en 1997.

« La loi de programme pour l'outre-mer a étendu aux logements évolutifs sociaux le bénéfice de ce taux réduit. Le coût de cette mesure est évalué à 7 millions d'euros par an ».

Source : ministère de l'outre-mer

A ce titre, les indicateurs que l'on peut associer à l'action, dans l'objectif n° 1 « Mieux répondre au besoin de logement social » ne donnent pas satisfaction. L'indicateur n° 1 mesure le taux de logement livré dans un délai de trois ans, ce qui montre plus la capacité de l'Etat à honorer ses engagements financiers auprès des entrepreneurs (ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé, comme votre rapporteur spécial l'avait déploré l'année dernière) qu'une réelle recherche d'efficacité. L'indicateur n° 2 s'intéresse au taux de logements réhabilités dans un délai d'un an suite à l'attribution de la subvention.

Votre rapporteur spécial estime que ces indicateurs devraient être améliorés et complétés notamment par une nouvelle donnée, dont la disponibilité ne pose pas de problèmes, le taux de logement insalubre dans chaque département et collectivité. Un tel indicateur permettrait de vérifier si l'allocation de crédits est optimale au sein du programme. **De plus, rien ne**

permet de prendre en compte les besoins réels des populations en termes de logements sociaux, ce qui est regrettable.

Votre rapporteur spécial souhaite donc très vivement que les indicateurs de cet objectif soient plus fournis et complets, et offrent une image fidèle à la fois de la situation et des moyens qui sont consacrés afin de l'améliorer.

2. L'action « aménagement du territoire »

L'action « aménagement du territoire » est composée presque totalement (92 millions d'euros de crédits de paiement sur 93 millions d'euros pour l'ensemble de l'action) **de dépenses d'intervention**, et notamment les deux fonds d'investissement : le FIDOM, qui concourt au financement des contrats de plan Etat-région, et le FIDES, qui finance les politiques contractuelles de la Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna, ainsi que certaines actions en Polynésie française (83 millions d'euros de crédits de paiement pour ces deux fonds).

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

Votre rapporteur spécial attire toutefois l'attention du gouvernement sur la nécessité de respecter ses engagements à ce titre, ce qui n'a pas toujours été le cas. **Il se fait ici l'écho des propos de ses collègues d'outre-mer, qui ont déploré par le passé que des actions ambitieuses aient été engagées par les collectivités, puis arrêtées en raison de l'absence de crédits de l'Etat.** Il rappelle également que la règle européenne du « dégagement d'office » impose, pour recevoir les crédits communautaires, que les partenaires nationaux aient rempli leurs obligations.

Sur le thème des crédits communautaires, on peut par ailleurs s'étonner de n'en trouver aucune mention au titre des fonds de concours dans le « bleu » outre-mer. Cette remarque est d'ailleurs générale à l'ensemble des missions, où les fonds de concours font office de « parents pauvres ».

Les fonds structurels européens alloués sur la période 2000-2006

(en euros)

DOM	FEDER	FSE	IFOP	FEOGA-O	TOTAL
Guadeloupe	497.554.337	164.656.220	6.159.246	140.175.197	808.545.000
Guyane	224.230.943	75.919.611	7.622.451	62.808.995	370.582.000
Martinique	443.775.000	121.019.000	9.125.000	99.864.000	673.783.00
Réunion	743.049.000	457.153.000	15.588.000	300.213.000	1.516.003.000
Total	1.908.609.280	818.747.831	38.494.697	603.061.192	3.368.913.000

Source : ministère de l'outre-mer

Votre rapporteur spécial se félicite que la règle européenne du « dégagement d'office » n'ait pas trouvé à s'appliquer dans les quatre DOM en 2003.

3. L'action « continuité territoriale »

Cette action regroupe principalement deux mesures :

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

- la **dotation de continuité territoriale**, instituée par l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer de 2003 précitée. Votre rapporteur spécial se félicite de la voir apparaître dans la mission « outre-mer », ce qui n'était pas prévu à l'origine, et qu'il avait suggéré lors de la discussion de la loi de finances pour 2005 afin de confier au ministère de l'outre-mer la gestion de cette enveloppe « emblématique » de la politique mise en œuvre.

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

On constate qu'aucun indicateur ne s'intéresse à la dotation de continuité territoriale, ce qui peut surprendre compte tenu de son importance (31 millions d'euros de crédits de paiement). Cependant, il faut relever que cette dotation est versée aux régions, qui l'utilisent librement. **En conséquence, le ministère de l'outre-mer n'a aucun moyen d'action, toute évaluation se heurtant au principe de libre administration des collectivités locales.**

4. L'action « sanitaire et social »

Cette action est complémentaire de celles menées par ailleurs par le ministère de la santé, et vise à prendre en compte la spécificité des situations sanitaires en outre-mer. En conséquence, **seules les mesures spécifiques à l'outre-mer y sont retracées**. Elle est composée en totalité de dépenses d'intervention. Il faut relever le transfert, pour l'année 2006, de 57 millions d'euros gérés auparavant par le ministère de la santé.

Il convient d'accorder une attention particulière à la prise en charge, par le ministère de l'outre-mer, d'une partie de la **couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C)**. En effet, en outre-mer, une majoration de 10,8 % du plafond des ressources des personnes éligibles est pratiquée, afin de tenir compte des spécificités locales. Ainsi, en 2005,

112.965 personnes ont été prises en charge par cette mesure. Pour 2006, son coût estimé est de **30,918 millions d'euros**. L'indicateur n° 1 « Taux de recours à la CMU complémentaire du fait de la majoration du plafond parmi les personnes éligibles » de l'objectif n° 3 « Offrir une couverture maladie complémentaire aux personnes disposant de faibles ressources », qui se comprend comme le rapport entre le nombre de bénéficiaires par rapport au nombre global de bénéficiaires de minima sociaux, apporte une information certes utile, mais **qui ne mesure pas réellement la pertinence de la politique menée**.

5. L'action « culture jeunesse et sport »

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

C. LES DÉPENSES FISCALES

Le programme comporte des dépenses fiscales pour un montant total de **1,457 milliard d'euros en 2006**, soit trois fois plus que les crédits du programme, en **progression de 50 millions d'euros** par rapport à 2005. Les dépenses concernées témoignent du caractère très éclaté du programme, puisque on y retrouve notamment les réductions d'impôt en faveur des investissements dans le secteur du logement, ainsi que le taux réduit de TVA applicable à la Guadeloupe, en Martinique et en Guyane. C'est la plus importante des dépenses fiscales de la mission (910 millions d'euros en 2006), dont l'utilité est justifiée par les différences de prix entre la métropole et les départements d'outre-mer.

Sur ces dépenses fiscales, et principalement celles relatives au logement, votre rapporteur spécial ne peut que renouveler le souhait que les évaluations soient réalisées de la manière la plus approfondie possible.

D. LES PRINCIPALES REMARQUES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME

Il est nécessaire **d'améliorer** et de **compléter** les indicateurs relatifs au logement et d'y inclure le **taux de logement insalubre** dans les départements et collectivités.

Il faudrait disposer de données relatives aux crédits européens versés sous forme de fonds de concours, et obtenir des précisions quant au règlement des contrats de plan Etat-régions.

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

A. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS AU SEIN DU PROGRAMME

L'objet du programme 160 est en fait double :

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

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

Répartition des crédits des actions dans le programme

(en euros)

Action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Collectivités territoriales	321.520.084	282.400.000
Coopération régionale	4.500.000	3.610.000
Soutien et Etat-Major	91.187.478	91.187.478
Total	417.207.562	377.197.478

B. LES ACTIONS DU PROGRAMME

1. L'action « Collectivités territoriales »

Ce programme est exclusivement composé de dépenses d'intervention, qui sont en fait **des dotations versées aux différentes collectivités d'outre-mer.**

Les deux plus significatives sont :

- **la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie**, pour 76 millions d'euros de crédits de paiement, qui résulte de l'application de l'article 180 de la loi organique n° 99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie du 19 mars 1999 ;

- **la dotation globale de développement économique (DGDE) de Polynésie française**, destinée à soutenir la reconversion de l'économie polynésienne après la fin des essais nucléaires, et pérennisée en application de la convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française du 4 octobre 2002, qui s'élève en crédits de paiement à 151 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial se félicite de voir cette dotation placée dans la mission « outre-mer », ce qui n'était pas prévu à l'origine.

Le fonctionnement de la DGDE

La dotation globale de développement économique (DGDE) prévue par la convention du 4 octobre 2002 relative au renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française a succédé au fonds pour la reconversion économique de la Polynésie française (FREPF) prévu par une convention du 8 août 1996.

La DGDE, versée directement au budget de la Polynésie française est constituée par la différence entre 150,92 millions d'euros et la compensation des recettes fiscales et douanières résultant de l'activité antérieure du centre d'expérimentation du Pacifique, elle aussi prévue par la précédente convention et réévaluée tous les ans depuis 1997.

En 2004, la Polynésie française a reçu 37,08 millions d'euros au titre de la compensation et 113,83 millions d'euros de DGDE (soit 150,92 – 37,08).

En 2005, la compensation à verser est de 37,67 millions d'euros et la DGDE de 113,25 millions d'euros.

En ce qui concerne l'ex-FREPF, la convention de 2002 a prévu que les autorisations de programme dues au titre des exercices 1997/2002 et non encore engagées, sont reporté et viennent compléter la DGDE. La Polynésie française reçoit donc, en complément de la DGDE, la somme de 16,9 millions d'euros en 2004 et 2005 et de 31,05 millions d'euros de 2006 à 2010.

En ce qui concerne les autres parties que la Polynésie française à la convention de 1996, des versements de 6,1 millions d'euros par an de 2004 à 2010 ont été prévus.

La convention de 2002 précise en outre que la DGDE finance des opérations dans les domaines suivants :

- aide aux entreprises et en particulier aide à la reconversion des entreprises et des emplois affectés par l'arrêt du Centre d'expérimentations du Pacifique ;
- contribution à la réalisation de grands projets d'équipements publics nécessaires au développement économique et social ;
- programmes d'aide à la création d'emplois, en particulier pour les jeunes ;
- aide aux programmes de logements sociaux et prioritairement ceux qui favorisent l'emploi de la main d'œuvre locale ;
- aide aux investissements des communes et de leurs groupements ; aide au démarrage de services publics locaux ;
- mise en œuvre d'une société de financement chargée de faire des prêts participatifs et de prendre des participations dans le capital d'entreprises constituées ou créées en Polynésie française.

Pour autant, **le fait de verser des dotations libres d'emploi n'offre pas réellement la possibilité de contrôler l'utilisation des fonds.** Une même remarque pourrait être faite pour les crédits des diverses dotations de l'Etat versées aux collectivités locales : la logique de la LOLF s'oppose ici à la liberté d'utilisation des fonds. Ainsi, l'objectif n° 1 « Optimiser les procédures de notification des montants des dotations aux collectivités territoriales » dispose d'un indicateur qui ne mesure que les délais de notification des dotations aux collectivités, sans qu'il soit réellement possible de définir une mesure plus pertinente.

2. L'action « Coopération régionale »

Cette action, d'un montant modique, regroupe diverses dotations destinées à encourager le développement de la coopération entre les départements et collectivités d'outre-mer et leur environnement géographique. Les objectifs n° 3 « garantir les moyens humains aux services (administration centrale et représentation de l'Etat en outre-mer) en assurant une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences performante » et n°4 « Optimiser le processus de gestion » présentent des indicateurs classiques de gestion des procédures et des ressources humaines.

3. L'action « Soutien et état major »

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

C. LES PRINCIPALES REMARQUES DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME

Il faut se féliciter de l'inclusion dans la mission de la dotation versée à la Polynésie française.

Ce programme se prête assez peu à l'évaluation, **en raison de la nature des crédits versés, essentiellement des dotations libres d'emploi.**

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits de la mission, pour un montant de **1.085.000 euros**, sur deux programmes : « conditions de vie outre-mer », et « intégration et valorisation de l'outre-mer ».

L'Assemblée nationale a, en seconde délibération, minoré de **3.844.440 euros** les crédits de la mission pour gager les dépenses **au titre du plan d'urgence pour les banlieues**.

L'Assemblée nationale, à l'initiative du gouvernement, a adopté une majoration des crédits de la mission « outre-mer » de **95.000.000 d'euros** ». Il a par ailleurs été procédé à un redéploiement de crédits de **110.000.000 d'euros** au bénéfice du programme « emploi outre-mer » et à une réduction des crédits du programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer ».

I. UNE MAJORATION DE 95 MILLIONS D'EUROS DESTINÉE À PRENDRE EN COMPTE LA SUPPRESSION DE L'ARTICLE 73 NON RATTACHÉ DU PROJET DE LOI DE FINANCES

Cette majoration, adoptée le jeudi 17 novembre 2005 dans le cadre de la discussion de la mission a préfiguré **la suppression de l'article 73, qui a été adoptée par l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen des articles non rattachés de la deuxième partie**.

L'article 73 revient sur l'article premier de la loi de programme pour l'outre-mer, et aligne le régime des exonérations de charges sociales de l'outre-mer sur celui en vigueur en métropole. En effet, actuellement, le régime des exonérations de charges en outre-mer présente notamment les particularités suivantes :

- les exonérations sont totales (100 %), quelque soit le salaire, pour certaines entreprises dans les secteurs les plus exposés », dans une limite de 10 salariés ;

- les entreprises du BTP bénéficient d'une exonération de 100 % dans la limite de 1,3 SMIC pour les entreprises comptant 50 salariés au plus, maintenu à 50 % quand ce seuil est dépassé.

L'article 73 proposait de rendre **dégressives** les exonérations, avec des modalités différentes selon les secteurs.

II. L'ARTICLE 73 AURAIT DÛ ÊTRE RATTACHÉ À LA MISSION « OUTRE-MER »

Votre rapporteur spécial tient à formuler deux remarques :

- **l'article 73 aurait dû être rattaché à la mission « Outre-mer »**, ce dont témoigne la nécessité « d'anticiper » sa suppression en abondant les crédits de ce ministère ;

- l'argumentation du gouvernement, qui se retrouve sur le plafonnement des niches fiscales en outre-mer (qui a été supprimé par l'Assemblée nationale) est qu'il convient **d'attendre l'évaluation de l'ensemble des dispositions « outre-mer » prévue dans la loi de programme de 2003 et qui doit être remise en 2006.**

Sur le plan des principes, **on ne peut que déplorer que cet article n'ait pas été rattaché, ce qui nuit incontestablement à la clarté du débat.** En effet, le gouvernement a été tenu d'anticiper lors de la séance du 17 novembre 2005 la suppression d'un article qui n'avait pas encore été examiné à ce stade par l'Assemblée nationale. Ce point a été relevé par notre collègue député Victorin Lurel, lors de la séance du 17 novembre 2005 : *« Etrange façon de légiférer que de nous demander de voter cet amendement, en considérant que la suppression de l'article 73, duquel nous n'avons pas débattu, est acquise. Le Gouvernement contrôle certes parfaitement sa majorité et est assuré de ses votes. Mais tout de même, nous sommes dans un Etat de droit ! ».*

III. DES MOUVEMENTS INTERNES DE CRÉDITS AFIN DE TENIR COMPTE DE LA SUPPRESSION DE L'ARTICLE 73

En ce qui concerne le **montant** de la majoration de crédits, plusieurs points doivent être évoqués, il convient de relever que l'exposé des motifs de l'article 73 du projet de loi de finances précisait que l'économie générée par l'article 73 s'élevait à **195 millions d'euros.**

On peut donc voir que la majoration de 95 millions d'euros n'est pas équivalente.

De fait, deux mouvements de crédits sont constatés afin d'abonder les crédits de la mission « outre-mer » :

- **entre les programmes de la mission, 15 millions d'euros** sont déplacés du programme « insertion et valorisation de l'outre-mer » vers le programme « emploi outre-mer » ;

- **au sein du programme « Emploi outre-mer »**, d'une part, un abondement de **110 millions d'euros est prévu**, 95 millions issus de la majoration adoptée par l'Assemblée nationale et 15 millions provenant du programme « insertion et valorisation de l'outre-mer », d'autre part, **85 millions d'euros sont redéployés dans le programme** afin de pouvoir assurer le maintien des exonérations, **ce qui donne bien un total de 195 millions d'euros supplémentaires.**

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 15 novembre 2005, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Henri Torre, rapporteur spécial, sur la mission « Outre-mer ».

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a rappelé que chaque année l'examen des crédits de l'outre-mer était l'occasion de dresser un panorama général des questions relatives aux départements et collectivités d'outre mer. Il a indiqué que cet exercice était simplifié cette année par la nouvelle présentation budgétaire issue de la LOLF, qui offrait une plus grande clarté et une meilleure visibilité des crédits du ministère.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a tout d'abord fait remarquer que les crédits de cette mission ne représentaient qu'un peu plus de 16 % de l'effort de l'Etat en direction des départements et collectivités. En conséquence, les dépenses de l'Etat en outre-mer s'élevaient à 11 milliards d'euros, auxquels il fallait ajouter 2,5 milliards de dépenses fiscales, la mission « Outre-mer » s'élevant pour sa part à environ 1,9 milliard d'euros. Il a précisé que, pour autant, les actions qui étaient regroupées dans la mission suivaient une certaine logique, et qu'elles étaient les leviers les plus spécifiques aux départements et collectivités, notamment les crédits consacrés à l'emploi et au logement.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a ajouté que le ministère s'était bien approprié la LOLF. Il a indiqué que la mission était ainsi divisée en trois programmes :

- « Emploi outre-mer », qui regroupait de manière pertinente les mesures structurelles et conjoncturelles en faveur de l'emploi, notamment les contrats aidés et les exonérations de charges, insistant particulièrement sur les crédits du service militaire adapté (SMA), dispositif, géré par le ministère de la défense, qui donnait d'excellents résultats en outre-mer et qui allait être développé en métropole sous le nom de « contrat de volontariat pour l'insertion ».

- « Conditions de vie outre-mer », programme « pluridisciplinaire », qui comportait notamment deux actions extrêmement intéressantes, l'une consacrée au logement et l'autre consacrée à la continuité territoriale ;

- « Insertion et valorisation de l'outre-mer », programme « hybride » regroupant les fonctions de support et d'administration centrale, et des dotations versées en libre emploi aux collectivités, avec au premier rang la dotation globale de développement économique (DGDE) de la Polynésie française, pour 152 millions d'euros en 2006.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a jugé nécessaire de vérifier, lors de l'examen de la loi de règlement, si toutes les possibilités offertes par la LOLF, notamment la fongibilité des crédits, permettaient de mieux utiliser les enveloppes allouées à l'emploi et au logement, les deux secteurs les plus

sensibles et sur lesquels la valeur ajoutée apportée par le ministère était la plus intéressante.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a cependant émis trois remarques afin de nuancer l'appréciation globalement positive portée sur la mission.

Il a noté que, si des améliorations avaient été perceptibles dans l'information au Parlement, en termes de délais des réponses aux questionnaires parlementaires, certaines des réponses n'apportaient qu'une contribution modeste à une bonne présentation des crédits, le « bleu » présentant un très grand nombre de coquilles, ce qui ne mettait cependant pas en doute la sincérité du budget.

Il a constaté que certains secteurs gagneraient à disposer d'indicateurs mieux élaborés et plus complets. Prenant l'exemple du logement, auquel 270 millions d'euros de crédits de paiement étaient consacrés, il a relevé que cette action du programme « conditions de vie outre-mer » ne permettait pas de savoir quelle était la proportion de logements insalubres, cette information étant pourtant disponible, pas plus que les besoins de logements sociaux et les moyens consacrés. Il a insisté sur ce point, indiquant que dans ce domaine, la possibilité de faire « basculer », par exemple, des crédits du logement social vers la réhabilitation, en fonction des besoins locaux, pouvait offrir de vraies possibilités.

S'agissant des dépenses fiscales, il a relevé qu'elles étaient en progression de 6 %, avec 2,5 milliards d'euros en 2006, ce qui démontrait l'attractivité des dispositions adoptées lors de l'examen de la loi de programme du 21 juillet 2003, la plus forte hausse étant constatée sur les dispositifs de défiscalisation au titre de l'impôt sur le revenu. Il a souligné qu'une évaluation de l'impact de ces mesures était prévue en 2006, avec l'ensemble des exonérations de charges. S'il s'est réjoui de voir les investissements affluer en outre-mer, il a indiqué qu'il fallait être particulièrement attentif à l'impact réel de ces mesures, soulignant que leur intérêt était de créer des emplois.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a évoqué les suites du contrôle budgétaire qu'il avait mené en Nouvelle-Calédonie en application de l'article 57 de la LOLF. Il a rappelé que les dépenses fiscales pourraient s'élever à plus de 400 millions de dollars, sans compter les sommes déjà versées et la garantie publique qui pourrait être présentée dans le cadre de la loi de finances rectificative. Il a indiqué qu'une décision ferme devait être prise avant le 31 décembre 2005 quant à la construction de l'usine du nord. Il a précisé qu'au mois d'octobre 2005, la société INCO, qui construisait l'usine dans le sud, avait annoncé le lancement d'une OPA amicale sur la société Falconbridge, qui devait réaliser l'usine du nord, en partenariat avec une entreprise locale.

Il a estimé que cette OPA présentait un grand avantage, la structure du capital de Falconbridge étant une source d'inquiétude, alors que la société INCO était reconnue et solide financièrement. Il s'est cependant inquiété d'une part, de savoir dans quelles conditions pourrait être prise la décision de construire l'usine avant le 31 décembre 2005, date limite fixée par les accords de Bercy du

1^{er} juillet 1998, alors que l'OPA ne pourrait être finalisée que dans le courant du mois de janvier 2006, et d'autre part, de la manière dont allaient s'organiser sur le territoire les relations entre les autorités et une société qui posséderait deux usines de cette importance.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a alors rappelé le contenu des articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi de finances qui concernaient l'outre-mer :

- l'article 61 qui limitait les niches fiscales, relevant que l'outre-mer bénéficiait d'un plafond spécifique et avantageux ;

- l'article 73 qui visait à supprimer les exonérations de charges à partir d'un certain niveau de salaire, relevant que cet article aurait logiquement dû être rattaché à la mission « Outre-mer ».

Il a indiqué que, sur ces deux articles, le Premier ministre avait annoncé qu'ils seraient modifiés par l'Assemblée nationale lors de l'examen des articles de la seconde partie non rattachés. Il a constaté, à ce propos, que les réformes en outre-mer posaient des difficultés spécifiques, déplorant que les évaluations de l'impact de certaines mesures qui avaient été remises au Parlement n'aient, pour leur part, pas eu de suite. A propos des articles 61 et 73, il a considéré que si l'Etat devait tenir sa parole, conformément au contenu de la loi de programme de 2003, il conviendrait d'examiner avec beaucoup d'attention les conclusions de l'évaluation qui serait effectuée en 2006, notant à ce propos qu'une même logique d'efficacité devrait conduire à admettre les conclusions du rapport de l'INSEE sur les compléments de rémunérations, remis en 2004, et à lancer la plus large concertation possible afin de réformer ce système.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a rappelé les quatre points qu'il avait déjà évoqués l'an passé lors de l'examen de la loi de finances pour 2005 :

- les compléments de rémunération pour les fonctionnaires en poste en outre-mer ;

- les congés bonifiés dont bénéficiaient les fonctionnaires d'origine ultra-marine prenant leurs congés dans leur département d'origine ;

- la TVA « non perçue remboursée » qui constituait de fait une mesure de soutien, d'un montant de 90 millions d'euros ;

- l'indemnité temporaire, qui était destinée aux fonctionnaires de l'Etat prenant leur retraite à la Réunion ou dans certaines collectivités d'outre-mer.

Il a regretté qu'aucune proposition n'ait été formulée sur l'un de ces points. Il a rappelé le caractère sensible des réformes en outre-mer, et les réactions très fortes qu'elles suscitaient. Il a déclaré que les besoins en outre-mer étaient considérables et réels, notamment pour le logement et pour l'emploi. Il a déploré que ces besoins, et de manière plus large l'image même de l'outre-mer, soient affectés par des survivances choquantes du passé, comme cette indemnité

temporaire. Il a noté qu'il ne s'agissait pas de réformer « contre » l'outre-mer, mais bien pour l'outre-mer, afin de permettre un développement durable et réel de ces départements et collectivités.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur spécial pour la qualité de son analyse, qu'il a jugée « sans concession ».

A l'invitation de **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, la commission a **alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Outre-mer »**.

Lors de sa réunion du jeudi 24 novembre 2005, la commission, réunie sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa position sur les crédits de la mission « Outre-mer ».