

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

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 2001, 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° 33

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Henri TORRE

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR	4
I. PRESENTATION DU PROJET DE BUDGET POUR 2001	4
A. EVOLUTION GENERALE DES CREDITS.....	5
1. <i>Le projet de budget ne reflète pas les crédits disponibles</i>	5
2. <i>Le budget voté ne reflète pas la répartition des crédits par titre</i>	7
3. <i>Les différences entre le budget 2000 et le projet pour 2001</i>	8
4. <i>Le budget de l'outre-mer et les contrats de plan 2000-2006</i>	9
B. LES MOYENS HUMAINS DU SECRÉTARIAT D'ETAT À L'OUTRE-MER.....	11
1. <i>Les effectifs</i>	11
2. <i>L'évolution des dépenses de personnel</i>	12
II. PRÉSENTATION DES AGRÉGATS	13
A. UNE NOUVELLE PRÉSENTATION DES CRÉDITS.....	13
B. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.....	14
C. L'ACTION EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE.....	16
1. <i>Le service militaire adapté</i>	17
2. <i>Le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM)</i>	19
3. <i>Les crédits de l'action sociale, culturelle et de coopération régionale</i>	21
D. L'ACTION EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.....	22
1. <i>La « créance de proratisation »</i>	23
2. <i>Les actions en faveur du fonctionnement des collectivités locales</i>	24
3. <i>Les actions en faveur de l'investissement</i>	25
4. <i>Les actions en faveur du logement</i>	26
E. LES FONDS D'INVESTISSEMENT.....	28
III. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES QUI ENTRERONT EN VIGUEUR EN 2001	30
A. LA SUPPRESSION DES PRIMES D'ÉLOIGNEMENT.....	30
1. <i>Les surrémunérations versées en 2000</i>	30
2. <i>La portée du dispositif résultant de la loi d'orientation</i>	33
B. L'ALIGNEMENT DU REVENU MINIMUM D'INSERTION.....	33
C. LA DEPENSE FISCALE EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INVESTISSEMENT.....	34
1. <i>Les dispositifs existants en 2000</i>	34
2. <i>Le nouveau régime des aides fiscales à l'investissement</i>	36
3. <i>Les nouveaux allègements et exonérations de charges sociales</i>	39

D. LA CLOTURE DU COMPTE D’AFFECTATION SPECIALE N° 902-23 «ACTIONS EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES DEPARTEMENTS, DES TERRITOIRES ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES D’OUTRE-MER »	40
1. <i>L’objet du compte d’affectation spéciale n° 902-23</i>	40
2. <i>Une suppression justifiée ?</i>	43
IV. LES CONSÉQUENCES DE LA LOI D’ORIENTATION SUR LES FINANCES LOCALES	46
A. LA PÉNALISATION DES COMMUNES DÉFAVORISÉES DE MÉTROPOLE	46
B. LA PÉNALISATION DES DÉPARTEMENTS D’OUTRE-MER.....	46
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE	48
I. MODIFICATION DES CRÉDITS	48
II. ARTICLE 62 : REPORT EN 2001 DU DELAI DE FIXATION DE LA TAXE SPÉCIALE D’ÉQUIPEMENT	48
EXAMEN EN COMMISSION	50

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

Le projet de budget pour 2001 du secrétariat d'Etat à l'outre-mer inspire à votre rapporteur spécial les remarques suivantes :

- l'augmentation des crédits consacrés aux emplois-jeunes (+214 millions de francs) absorbe plus de la moitié des moyens supplémentaires du secrétariat d'Etat (+ 393 millions de francs à structure constante) ;

- l'augmentation des aides à l'emploi (+ 588 millions de francs) est supérieure à l'augmentation des moyens du secrétariat d'Etat (+ 393 millions de francs) : l'effort en faveur des aides à l'emploi a donc été partiellement gagé par la réduction d'autres dépenses ;

- l'alignement en trois ans du revenu minimum d'insertion ne s'accompagne pas de la disparition des dépenses relevant aujourd'hui de la « créance de proratisation ». Par conséquent, l'Etat paiera deux fois et l'alignement du RMI se traduira, dans trois ans, par une augmentation d'environ 800 millions de francs des dépenses du secrétariat d'Etat ;

- les deux fonds d'investissement (FIDOM et FIDES) ont des difficultés à consommer les crédits dont ils disposent. Ces dépenses étant très majoritairement contractualisées, on peut se demander si l'Etat examine avec toute l'attention nécessaire les projets sur lesquels il décide de contractualiser ;

- la suppression en 2001 des primes d'éloignement versées aux fonctionnaires en service outre-mer devrait contribuer à améliorer l'attractivité des emplois marchands et à résorber la fracture entre secteur public et secteur privé ;

- la conversion du gouvernement aux mécanismes d'incitation fiscale à l'embauche et à l'investissement est une bonne nouvelle : les exonérations de charges sociales prévues par la loi d'orientation vont encore plus loin que le dispositif antérieur, tandis que le principe de l'aide fiscale à l'investissement est confirmé par le présent projet de loi de finances.

I. PRESENTATION DU PROJET DE BUDGET POUR 2001

Le budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer ne rassemble pas l'ensemble des crédits consacrés par l'Etat à l'outre-mer. Les autres crédits sont recensés dans un « jaune » budgétaire.

Les crédits du secrétariat d'Etat servent à financer ses missions, qui sont les suivantes :

- l'exercice de l'entière autorité gouvernementale civile dans les territoires d'outre-mer ;

- l'exercice, dans les départements d'outre-mer, des attributions qui sont en métropole celles du ministère de l'intérieur ;

- la coordination de l'action gouvernementale en matière législative et administrative dans les départements d'outre-mer ;

- la coordination de l'action gouvernementale en matière de développement économique.

A. *EVOLUTION GENERALE DES CREDITS*

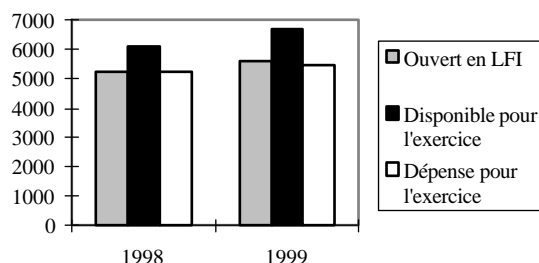
1. Le projet de budget ne reflète pas les crédits disponibles

L'enveloppe du budget de l'outre-mer inscrite dans le projet de loi de finances pour 2001 ne correspond pas au montant des crédits que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer devra gérer au cours de l'exercice 2001.

Le graphique ci-dessous met en évidence le phénomène suivant : si les crédits dépensés chaque année par le ministère de l'outre-mer correspondent globalement aux crédits ouverts en loi de finances, la différence entre d'une part les crédits votés et les crédits consommés et, d'autre part, les crédits disponibles est importante, de l'ordre de 15 % à 20 % selon les années.

**Comparaison entre les crédits ouverts
en LFI, les crédits disponibles et les
dépenses pour l'exercice 1999**

(en millions de francs)



Chiffres : rapport du contrôleur financier sur l'exercice 1999

L'écart entre les crédits votés en loi de finances et les crédits disponibles s'explique par le fait que les budgets des différents ministères ne prennent en compte ni les fonds de concours qui les abonderont en cours d'exercice, ni les crédits reportés d'un exercice sur l'autre. En outre, les lois de finances rectificatives peuvent accorder de nouveaux crédits aux départements ministériels.

Dans le cas du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, l'écart est important puisque **le « matelas » de crédits inutilisés chaque année est de l'ordre du milliard de francs.**

La persistance de l'écart entre les crédits disponibles et les crédits votés au budget de l'outre-mer s'explique en partie par le rattachement de fonds de concours (85 millions de francs essentiellement au titre des fonds structurels en 1999) et par l'ouverture de nouveaux crédits en loi de finances rectificative (166 millions de francs en 1999).

Mais **la principale explication est l'existence du volume important des reports**, dont le montant a d'ailleurs presque doublé depuis trois ans.

Comparaison des dotations en loi de finances et de l'évolution des reports de crédits

(en millions de francs)

	Dotation LFI	Reports de l'exercice précédent	% des reports dans la dotation LFI
1998	5 230	594	11,4
1999	5 604	863	15,4
2000	6 373	1 133	17,8

Chiffres : rapports du contrôleur financier, secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur que l'année 2001 serait marquée par une modification de la clef de répartition qui préside à la traduction en crédits de paiement des autorisations de programme

dans le sens d'une montée en charge plus progressive des crédits de paiement, de manière à attribuer moins de crédits de paiement la première année que la deuxième année, voire d'un passage de deux à trois ans pour la réalisation des autorisations de programme. Cette mesure ne permettra pas de résorber le stock de reports, mais devrait contribuer à limiter son accroissement.

2. Le budget voté ne reflète pas la répartition des crédits par titre

Le budget de l'outre-mer présente la particularité de comporter deux chapitres « réservoir », dont les crédits sont répartis en cours d'exercice entre d'autres chapitres du budget du secrétariat d'Etat, voire transférés vers les budgets d'autres ministères :

- **le chapitre 46-01**, sur lequel est inscrite la « créance de proratisation », qui désigne les crédits que l'Etat « économise » du fait du niveau moindre du revenu minimum d'insertion outre-mer et « recycle » au budget du secrétariat d'Etat pour financer des actions en faveur des bénéficiaires du RMI outre-mer.

En 1999, les trois quarts des crédits de la créance de proratisation ont été transférés de leur titre IV d'origine vers le titre VI (dépenses en faveur du logement outre-mer). Les crédits restant ont été transférés au fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) et, de manière marginale (18 millions de francs) vers les budgets des ministères du logement et de la ville ;

- **le chapitre 68-93** consacré aux actions diverses en faveur de la Nouvelle-Calédonie : ses crédits sont répartis en cours d'exercice entre les différents chapitres ou articles du budget du secrétariat d'Etat consacrés à la Nouvelle-Calédonie (en 1999, 152 millions de francs au titre IV et 232 millions de francs au titre VI).

Le tableau ci-dessous s'efforce de retracer l'impact pour 1999 de la répartition des deux chapitres « réservoir » sur la part de chacun des titres dans le budget du secrétariat d'Etat. Il en ressort que le « bleu » sur lequel le Parlement s'est prononcé minorait la part du titre VI (subventions d'investissement) au profit du titre IV (dépenses d'intervention).

Répartition par titre en 1999 des crédits de l'outre-mer avant et après répartition des chapitres « réservoir » *

(en milliers de francs)

	Budget voté en 1999	% du total	Budget après répartition des chapitres 46-01 et 68-93	% du total
Titre III	1 064 705,0	18,9	1 066 350,0	19,0
Titre IV	2 871 438,0	51,2	2 401 837,0	42,8
Titre V	36 321,0	0,6	39 321,0	0,7
Titre VI	1 631 558,0	29,1	2 096 496,0	37,4
Total	5 604 022,0	100,0	5 604 004,0	100,0

Précisions : l'écart entre les deux totaux vient du transfert de 18 millions de francs du chapitre 46-01 vers les ministères du logement et de la ville ; les crédits répartis tiennent compte des mouvements de crédit en cours d'exercice (reports, abondement loi de finances

rectificatives, etc.), ce qui explique pourquoi le montant des crédits répartis est supérieur au montant des chapitres réservoir en loi de finances initiale. Par ailleurs, le rapport du contrôleur financier sur l'exécution 99 reprend la répartition du 68-93 pour l'année 1998. Aussi, les pourcentages après répartition ne doivent être considérés que comme des ordres de grandeur.

Chiffres : PLF 1999, rapport du contrôleur financier sur l'exécution 99

3. Les différences entre le budget 2000 et le projet pour 2001

Le projet de budget pour 2001 s'établit à 6.815 millions de francs contre 6.373 millions de francs l'année dernière, soit une progression de 442 millions de francs (6,9 %).

Les modifications de structure sont moins importantes que l'année dernière. A structure constante, le projet de budget est de 6.767 millions de franc, soit une augmentation de 393 millions de francs (6,2 %).

Les modifications du périmètre du budget de l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001

- 740.000 francs en provenance du budget de l'intérieur ;
- 1,735 million de francs transférés au budget des services généraux du Premier ministre ;
- 879.000 francs transférés au budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- 5,03 millions de francs en provenance des charges communes ;
- 1,325 million de francs transféré au budget du ministère de la jeunesse et des sports ;
- 52,79 millions de francs en provenance du ministère de l'éducation nationale ;
- 13 millions de francs transférés au ministère de l'éducation nationale ;
- 7 millions de francs en provenance du ministère des affaires étrangères.

Au total, les changements de structure aboutissent à majorer de 48,6 millions de francs les crédits de l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001.

L'augmentation de 393,4 millions de francs à structure constante des crédits de l'outre-mer se décompose en une augmentation de 406 millions de francs des dépenses ordinaires et une baisse de 13,5 millions de francs des dépenses en capital.

Evolution des crédits inscrits au budget de l'outre-mer

(en millions de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
Titre III	1 065,6	1 100,5	3,3%	34,9
Titre IV	3 652,3	4 073,0	11,5%	420,7
Dépenses ordinaires	4 718,0	5 173,5	9,7%	455,5
<i>Dépenses ordinaires à structure constante</i>	<i>4 718,0</i>	<i>5 124,9</i>	<i>8,6%</i>	<i>406,9</i>
Investissements	39,7	32,5	-18,1%	-7,2
Subventions d'investissements	1 615,4	1 609,0	-0,4%	-6,4
Dépenses en capital	1 655,1	1 641,6	-0,8%	-13,5
TOTAL	6 373,2	6 815,2	6,9%	442
<i>dont solde des transferts entre ministères</i>		<i>48,6</i>		
Total à structure constante	6 373,2	6 766,6	6,2%	393,4

- la baisse de 13,5 millions de francs des **dépenses en capital** s'explique par la réduction importante (60 millions de francs) des crédits du chapitre 68-93 relatif aux actions en faveur de la Nouvelle-Calédonie. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur que cette baisse s'expliquait largement par des raisons techniques : compte tenu de la difficulté à dépenser les crédits de ce chapitre, il a été décidé que les autorisations de programme seraient traduites en crédits de paiement par tranche de trois ans au lieu de deux. Par conséquent, et compte tenu des reports de crédits existant, les besoins d'inscription en crédits de paiement sont inférieurs à ce qu'ils étaient jusqu'à cette année.

La baisse des crédits du chapitre 68-93 est compensée partiellement par une augmentation des crédits de la plupart des autres chapitres d'investissement.

- l'augmentation de 406 millions de francs des **dépenses ordinaires** s'explique surtout par la montée en charge des emplois jeunes (+ 214 millions de francs) et par le financement des mesures prévues par le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer (+ 325 millions de francs).

4. Le budget de l'outre-mer et les contrats de plan 2000-2006

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a transmis à votre rapporteur les fiches financières des contrats de plan entre l'Etat et les quatre régions d'outre-mer pour la période 2000-2006.

Il en ressort que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer devra participer à l'effort de l'Etat à hauteur de 1,2 milliards de francs.

Le budget de l'outre-mer et les contrats de plan 2000-2006

(en milliers de francs)

	Participation du SEOM aux contrats de plan (AP)	Dotations des chapitres dans le PLF 2001 (AP)	Participation SEOM/dotation du chapitre en PLF 2001
Chapitre 68-01 "FIDOM"	1 202 500	250 150	4,8
Guadeloupe	125 000		
Guyane	268 500		
Martinique	330 000		
Réunion	479 000		
Chapitre 58-01 "Infrastructures de Guyane"	28 500	12 000	2,4
Guadeloupe	10 000		
Guyane	17 500		
Martinique	-		
Réunion	1 000		
TOTAL	1 231 000	262 150	4,7
Guadeloupe	135 000		
Guyane	286 000		
Martinique	330 000		
Réunion	480 000		

Source : fiches financières des contrats de plan ; projet de loi de finances pour 2001

Deux chapitres du budget du secrétariat d'Etat sont concernés :

- le **chapitre 68-01** « *fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer* ».

Les engagements du secrétariat d'Etat dans le cadre des contrats de plan (qui s'applique pendant sept années) représentent près de 5 fois la dotation de ce chapitre dans le projet de loi de finances pour 2001.

La dotation du FIDOM dans le projet de loi de finances pour 2001 (250 millions de francs) est la plus élevée depuis 1996 ;

- le **chapitre 58-01** « *Infrastructure de Guyane* ». Ce chapitre spécifique à la Guyane a pour objet de compenser la faiblesse des moyens du fonds d'investissement des routes et des transports (FIRT) dans cette région.

La participation de ce chapitre aux contrats de plan représente 2,4 fois sa dotation en loi de finances pour 2001 (12 millions de francs en autorisations de programme).

La dotation de ce chapitre dans le projet de loi de finances pour 2001 est la plus faible depuis 1996.

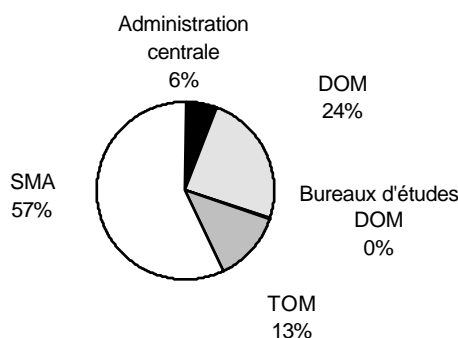
B. LES MOYENS HUMAINS DU SECRÉTARIAT D'ETAT À L'OUTRE-MER

1. Les effectifs

Les effectifs budgétaires du secrétariat d'Etat à l'outre-mer diminuent pour la troisième année consécutive et s'établiront en 2001 à 5.047, contre 5.060 en 2000 et 5.547 en 1999.

Cette baisse résulte essentiellement de la diminution des effectifs militaires, qui constitueront pourtant encore plus de la moitié des effectifs totaux.

Répartition des effectifs budgétaires du secrétariat d'Etat à l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001



Parmi les personnels civils, l'année 2001 sera marquée par la suppression de quatre emplois de sous préfets, qui s'explique par la transformation des secrétariats généraux à l'action économique (SGAE) en secrétariats généraux à l'action régionale (SGAR). De ce fait, les quatre emplois sont transférés au budget des services du Premier ministre.

En outre, du fait des évolutions statutaires de la Nouvelle-Calédonie, les personnels de statut local sont largement intégrés dans la fonction publique d'Etat, si bien que 66 emplois de recrutés locaux sont transformés en 61 emplois de titulaires.

Enfin, on constate un écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels du secrétariat d'Etat. Ainsi, en 1999, 5.547 emplois budgétaires servaient à rémunérer 5.513 agents. En 2000, un agent rémunéré par le secrétariat d'Etat était mis à disposition à la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie.

2. L'évolution des dépenses de personnel

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution depuis 1995 des dépenses du titre III du budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer :

Evolution des dépenses de personnel depuis 1995

(en milliers de francs)

	LFI 1995	LFI 1996	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
Première partie du titre III. Rémunérations	657 851	720 978	731 263	759 851	798 928	810 656	832 684	26,6%	174833
Troisième partie du titre III. Charges sociales	47 659	54 753	55 004	55 991	57 988	59 173	67 052	40,7%	19393
Quatrième partie du titre III. Matériel et fonctionnement des services	187 803	190 760	195 778	195 543	187 510	134 779	180 571	-3,9%	-7232
TOTAL	893 313	966 491	982 045	1 011 385	1 044 426	1 004 608	1 080 307	20,9%	186994

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

Il en ressort que :

- ce sont les **charges sociales** qui ont connu la plus forte progression (+ 40,7 %) ;

- les **rémunérations** ont progressé à un rythme soutenu (+ 26,6 %). La baisse des effectifs dans les années récentes n'a pas conduit à un ralentissement de la progression des rémunérations ;

- les **moyens de fonctionnement** des services régressent sur la période (- 3,9 %), ce qui n'est pas de bon augure s'agissant des conditions de travail des agents du secrétariat d'Etat. L'augmentation des moyens affichée dans le projet de loi de finances pour 2001 compense en partie la baisse très forte enregistrée en 2000. Entre 1995 et 2000, la baisse est de 28,4 %.

II. PRÉSENTATION DES AGRÉGATS

A. UNE NOUVELLE PRÉSENTATION DES CRÉDITS

La répartition des chapitres, et des articles qui les composent, entre différents agrégats a changé dans le projet de loi de finances pour 2001.

Aux cinq agrégats précédents ont été substitués trois agrégats. Cette évolution est positive car elle marque l'orientation vers une **présentation plus fonctionnelle des crédits**. En effet, la nouvelle présentation, si elle peut encore être parfaite sur certains points, permet de mieux mettre en relation les missions du secrétariat d'Etat et les moyens humains, matériels et financiers qui sont consacrés à chacune d'elles.

Pour mémoire, le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits de l'outre-mer entre le projet de loi de finances pour 2000 et le projet de loi de finances pour 2001 selon l'ancienne présentation.

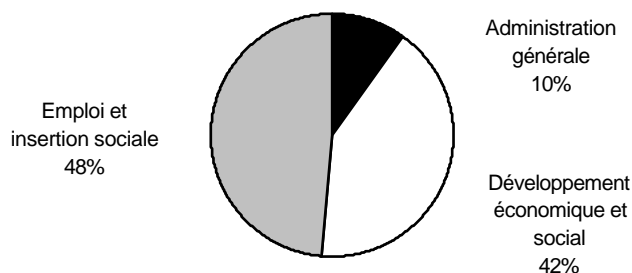
Evolution des crédits de l'outre-mer selon les anciens agrégats

(en milliers de francs)

	PLF 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
01 Administration générale	1 072 849	1 106 806	3,2%	33957
02 Action en faveur des collectivités locales, des établissements publics et de divers organismes	525 026	568 244	8,2%	43218
03 Action en faeur de l'emploi et de l'insertion sociale	3 148 810	3 521 580	11,8%	372770
04 Action en faveur du logement	918 000	950 000	3,5%	32000
05 Action en faveur de l'investissement et du développement économique et social	700 148	668 564	-4,5%	-31584
TOTAL	6 364 833	6 815 194	7,1%	450361

Les nouveaux agrégats se répartissent de la façon suivante dans le projet de loi de finances pour 2001 :

Répartition par agrégat des crédits de l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001



B. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Le nouvel agrégat 31 « *Administration générale* » est décrit dans le « bleu » comme ayant deux composantes : une fonction « *état major* », qui consiste à concevoir les textes réglementaires et d'autre part à allouer et coordonner les moyens, et une fonction « *support* », qui consiste à mettre en œuvre au plan local la politique de l'Etat outre-mer.

L'agrégat administration générale regroupe près des deux tiers des **dépenses de personnel** du secrétariat d'Etat (556 millions de francs sur 899 millions de francs en 2001). Les dépenses de personnel représentent 90 % des dépenses de l'agrégat.

Les dépenses de personnel sont marquées par un transfert des crédits consacrés aux personnel de statut local en Nouvelle-Calédonie vers les rémunérations et charges sociales des titulaires, en raison des évolutions statutaires des agents de l'Etat en Nouvelle-Calédonie.

Les **dépenses de fonctionnement** de l'agrégat augmentent de 5 %, principalement en raison de l'augmentation de 4,4 millions de francs des moyens des services, liés à l'augmentation des moyens des services de l'Etat en Nouvelle Calédonie (+ 2,4 millions de francs) et à des dépenses d'équipement informatique (+ 1,8 million de francs).

Les dépenses de fonctionnement de cet agrégat comprennent également des **chapitres dont le montant des crédits réellement consommés est souvent sans rapport avec les montants inscrits en loi de finances.**

Ainsi, en 1999, 2,3 millions de francs ont été consommés sur le chapitre 46-93 des secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques, pour une dotation en PLF 2001 de 388 millions de francs. De même, le chapitre 37-91

consacré aux frais de justice est doté comme chaque année de 3 millions de francs alors que le montant des mandatements sur ce chapitre s'élevait en 1999 à 108,3 millions de francs.

Evolution des crédits de l'administration générale entre 2000 et 2001

(en milliers de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
Personnel				
31-02 Administration centrale, Indemnités et allocations diverses	11055	11663	5%	608
31-15 Personnel en service outre-mer, Indemnités et allocations diverses	40382	41978	4%	1596
31-90 Rémunérations des personnels (articles 10, 20, 30, 40, 50, 61, 62, 63, 64, 73, 80)	406814	423187	4%	16373
31-95 Services d'Etat dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, Personnel de statut local	42086	28368	-33%	-13718
31-98 Autres agents non titulaires, Rémunérations principales (articles 10, 30, 40, 50)	4007	8007	100%	4000
33-90 Cotisations sociales, Part de l'Etat (articles 10, 20, 30, 40, 51, 53)	15549	26329	69%	10780
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat (articles 10, 20, 30, 40, 51, 53)	13711	14484	6%	773
33-92 Autres dépenses d'action sociale	2198	2298	5%	100
<i>Total personnel</i>	<i>535802</i>	<i>556314</i>	<i>4%</i>	<i>20512</i>
<i>Personnel à structure constante</i>	<i>535802</i>	<i>556282</i>	<i>4%</i>	<i>20480</i>
Fonctionnement				
34-03 Frais de réceptions et de voyages exceptionnels	5575	5575	0%	0
34-96 Fonctionnement des services (articles 11, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 30, 50, 81, 83, 84, 85, 86, 87)	71299	75699	6%	4400
37-10 Administration préfectorale, Dépenses diverses	2497	2497	0%	0
37-91 Frais de justice, Réparations civiles (articles 10, 20, 40, 50)	2002	2002	0%	0
46-93 Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques	388	388	0%	0
<i>Total fonctionnement</i>	<i>81761</i>	<i>86161</i>	<i>5%</i>	<i>4400</i>
Investissement				
57-91 Equipement administratif (articles 10, 20, 30, 40, 50, 90)	15500	13165	-15%	-2335
<i>Total investissement</i>	<i>15500</i>	<i>13165</i>	<i>-15%</i>	<i>-2335</i>
Total	633063	655640	4%	22577

L'administration fait valoir que les dépenses de ces chapitres sont imprévisibles (ce qui explique que les crédits de ces chapitres sont « évaluatifs ») et que, dès lors, il est préférable de s'en tenir à des dotations arbitraires en loi de finances, quand bien même elles seraient éloignées de la réalité. En 2000, le montant final des dépenses du chapitre 37-91 serait proche de l'enveloppe ouverte en loi de finances.

Evolution des crédits du chapitre 37-91 « Frais de justice » entre 1995 et 1999

(en millions de francs)

	1995	1996	1997	1998	1999
Dotation LFI	3	3	3	3	3
Crédits ouverts*	15,8	60,9	81,6	151,2	75,7

* Ce tableau a été adressé à votre rapporteur en réponse à son questionnaire budgétaire. Il recense les crédits ouverts au titre de chaque exercice en loi de finances et en loi de finances rectificative. **Ces montants diffèrent des dépenses effectives qui figurent dans les rapports du contrôleur financier : 161,7 millions de francs en 1998 et 108,3 millions de francs en 1999.**

Les **dépenses d'investissement** relevant de l'agrégat « *Administration générale* », inscrites au chapitre 57-91, diminuent de 15 %. Selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du secrétariat d'Etat, cette baisse s'explique par une modification de la clef de répartition présidant à l'ouverture des crédits de paiement.

L'ancienne clef consistait à accorder au titre des crédits de paiement 57 % des autorisations de programme ouvertes la première année, puis 43 % la deuxième année. La nouvelle clef serait de 40% puis 60 %, ce qui expliquerait la réduction du besoin de crédit de paiement. En d'autres termes, ce ne serait pas le niveau des investissements qui baisserait, mais le rythme de leur réalisation qui serait modifié. Il conviendra de vérifier dès la loi de finances pour 2002 si cette explication correspond à la réalité.

Ce lissage dans le temps de l'ouverture des crédits de paiement pourrait contribuer à limiter le gonflement des reports de crédits. Sur les 18 millions de francs ouverts en loi de finances pour 1999 sur ce chapitre, 9 millions de francs ont été reportés sur 2000.

C. L'ACTION EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE

Le nouvel agrégat 21 « *Action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale* » regroupe trois types de dépenses : les dépenses relatives à l'insertion économique et sociale dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte, l'insertion économique et sociale dans les territoires d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, et le service militaire adapté (SMA).

Evolution des crédits de l'agrégat 21 « Action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale »

(en milliers de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
Personnel				
31-90 Rémunérations des personnels (articles 71, 74, 75, 76)	297013	310436	5%	13423
31-98 Autres agents non titulaires, Rémunérations principales (article 20)	9297	9043	-3%	-254
33-90 Cotisations sociales, Part de l'Etat (articles 52, 54, 55, 56)	17091	13512	-21%	-3579
33-91 Prestations sociales versées par l'Etat (articles 52, 54, 55, 56)	10623	10429	-2%	-194
<i>Total personnel</i>	<i>334024</i>	<i>343420</i>	<i>3%</i>	<i>9396</i>
Fonctionnement				
34-42 Service militaire adapté, Alimentation	40781	41391	1%	610
34-96 Fonctionnement des services (articles 15, 40, 60)	57905	57905	0%	0
37-91 Frais de justice, Réparations civiles (articles 30, 60)	1070	1070	0%	0
44-03 Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon	2101700	2640000	26%	538300
46-94 Action sociale, culturelle et de coopération régionale	185890	229530	23%	43640
<i>Total fonctionnement</i>	<i>2387346</i>	<i>2969896</i>	<i>24%</i>	<i>582550</i>
<i>Fonctionnement à structure constante</i>	<i>2386646</i>	<i>2969903</i>	<i>24%</i>	<i>583257</i>
Investissement				
57-91 Equipement administratif (articles 70, 80)	6000	7380	23%	1380
<i>Total investissement</i>	<i>6000</i>	<i>7380</i>	<i>23%</i>	<i>1380</i>
Total	2727370	3320696	22%	593326

1. Le service militaire adapté

Les militaires représentent plus de la moitié des effectifs du secrétariat d'Etat mais seulement 38 % des rémunérations.

Le coût total du service militaire adapté représente 6 % du budget de l'outre-mer en 2001.

Evolution des crédits du service militaire adapté

(en milliers de francs)

	LFI 2000	PLF 2001	Evol. en %
Personnel	334 024	343 420	3%
Alimentation (34-42)	40 781	41 391	1%
Fonctionnement (34-96)	57 905	57 905	0%
Frais de justice (37-10)	1 070	1 070	0%
Equipement administratif (57-91)	6 000	7 380	23%
Total	439 780	451 166	3%

Le service militaire adapté a été mis en place par la loi du 28 octobre 1997, et notamment par ses dispositions relatives au volontariat. Selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, « *il permet aux jeunes ultramarins volontaires de recevoir une formation professionnelle dans un cadre militaire au sein des formations du soutien militaire d'aide à l'insertion* ».

Le rôle du secrétariat d'Etat dans le SMA est, d'une part, de déterminer les orientations et les objectifs à atteindre en matière de formation professionnelle et, d'autre part, de prévoir « *à son budget les emplois et les crédits nécessaires au fonctionnement, à l'investissement et au soutien du service militaire adapté, à l'exception des dépenses inhérentes aux activités militaires qui sont financées par le budget du ministère de la défense.* »

Quelques éléments sur le SMA

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a apporté à votre rapporteur les éléments suivants relatifs au SMA :

« - Principales orientations

- Montée en puissance et recrutement des volontaires.
- Féminisation accrue en application de la nouvelle loi.
- Une durée initiale de formation des stagiaires fixée à 12 mois. Cette période peut être prolongée par un complément de formation. La durée totale ne peut excéder 24 mois.
- Augmentation en 2001 du rythme de montée en puissance des volontaires + 50 % par rapport à l'année 2000 (+ 900 volontaires prévus en 2001, répartis sur l'ensemble des unités du SMA).
- un effort de contraction des structures ainsi qu'une rentabilisation accrue du personnel d'encadrement a permis de maintenir l'ensemble des formations en 2000. Les unités du SMA avec l'augmentation des volontaires et la suppression supplémentaire de postes de cadre atteindront un seuil de rentabilisation maximum en 2001.

- Calendrier prévu

L'année 1999 a vu les premiers volontaires recrutés. Ils se sont substitués à 1.000 appelés et à 31 cadres. En 2000, ce sont 600 volontaires supplémentaires qui ont été recrutés. Ils se sont substitués à 1.000 appelés et à 80 cadres.

En 2001, ce sont 900 postes de volontaires supplémentaires qui seront créés, gagés par 900 postes d'appelés, 30 postes de cadres et 2 postes de personnels civils.

Ainsi, en trois ans (1999-2001), le SMA a ouvert 2.000 postes de volontaires.

La part des volontaires stagiaires atteindra en 2001 75 % de l'ensemble des volontaires au lieu de 65 % en 2000. »

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

Le chapitre 44-03 du budget du secrétariat d'Etat regroupe les crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM).

Les crédits du FEDOM s'élèvent à 2.640 millions de francs dans le projet de budget pour 2001, contre 2.101 millions de francs l'année précédente, soit une augmentation de 588 millions de francs (+ 26 %). **Le FEDOM représente près de 40 % des crédits du secrétariat d'Etat.**

Il convient de relever que la progression des crédits du FEDOM en 2001 est supérieure à l'augmentation totale des crédits de l'outre-mer (442 millions de francs). Par conséquent, **l'augmentation des aides à l'emploi à été partiellement gagée par la réduction de moyens consacrés à d'autres missions du secrétariat d'Etat.**

L'évolution des crédits du FEDOM dans le projet de budget pour 2001 présente quatre caractéristiques :

- la montée en charge des **emplois-jeunes** se poursuit (+ 214 millions de francs). Depuis 1999, le montant des crédits consacrés aux emplois jeunes a augmenté de 86 %. En 2001, 829 millions de francs serviront à financer environ 13.200 emplois-jeunes (3.000 de plus qu'en 2000).

Le financement des emplois-jeunes occupe une part croissante dans le budget du secrétariat d'Etat (12 % en 2001). Plus de la moitié des crédits supplémentaires dont bénéficiera le secrétariat d'Etat en 2001 leur est consacrée (214 millions de francs sur 393 millions de francs) ;

- les **nouveaux dispositifs prévus par le projet de loi d'orientation** sont financés à hauteur de 290 millions de francs, répartis entre les *projets initiative jeunes* (100 millions de francs)¹, *l'allocation de retour à l'activité* (90 millions de francs)², *le congé-solidarité* (40 millions de francs)³, et la nouvelle

¹ *Le projet initiative jeunes (PIJ) « est conçu comme une aide au projet professionnel pour les jeunes de moins de trente ans désirant soit créer une entreprise dans les départements d'outre-mer, soit suivre une formation professionnelle hors du département d'outre-mer. »*

² *L'allocation de retour à l'activité sera « destinée à encourager le retour à l'activité des bénéficiaires des minima sociaux. »*

³ *Avec le congé-solidarité, « il s'agit de mettre en place un dispositif spécifique adapté à l'outre-mer, permettant un départ en préretraite à 55 ans compensé par l'embauche de jeunes. »*

mouture de la *prime à la création d'emploi* (10 millions de francs sur les 20 millions de francs inscrits au projet de budget correspondent à l'application du projet de loi)¹ ;

- des moyens nouveaux sont mis à la disposition du FEDOM pour **compenser**, très partiellement en 2000 (50 millions de francs), **la baisse du montant de la créance de proratisation** qui résulte de l'alignement progressif au niveau de la métropole du revenu minimum d'insertion versé outre-mer, dont une partie des crédits abonde le FEDOM en cours d'exercice.

Cette dotation est surprenante car le principe de la créance de proratisation était que l'Etat consacrait à l'insertion outre-mer des crédits d'un montant équivalent à la différence entre le coût du RMI outre-mer et ce que le RMI outre-mer aurait coûté s'il était aligné au niveau de la métropole. Si l'alignement du niveau du RMI ne se traduit pas par une baisse simultanée et de même montant de la créance de proratisation, la réforme ne se fera pas à coût budgétaire constant pour l'Etat.

- les **contrats-emplois-consolidés** disposeront de moyens renforcés « pour faire face à des frais de gestion du CNASEA et à l'augmentation du SMIC ».

Evolution des crédits du FEDOM depuis 1999

(en milliers de francs)

	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	Evol. 01/00 en volume	Evol. 01/00 en %	Evol. 01/99 en volume	Evol. 01/99 en %
Contrats emploi-solidarité	662 200	631 500	630 000	-1500	0%	-32200	-5%
Contrats emplois-consolidés	291 700	291 700	336 000	44300	15%	44300	15%
Contrats d'insertion par l'activité	179 400	186 000	189 000	3000	2%	9600	5%
Contrats d'accès à l'emploi	495 800	354 000	348 000	-6000	-2%	-147800	-30%
Primes à la création d'emploi	14 600	12 000	20 000	8000	67%	5400	37%
Créance de proratisation			50 000	50000		50000	
Contrats de retour à l'emploi	10 000	10 000	7 000	-3000	-30%	-3000	-30%
Etudes	1 000	1 000	1 000	0	0%	0	0%
Emplois jeunes	445 000	615 000	829 000	214000	35%	384000	86%
Projet initiative jeunes			100 000	100000		100000	
Congé solidarité			40 000	40000		40000	
Allocation de retour à l'activité			90 000	90000		90000	
Total	2 099 700	2 101 200	2 640 000	538800	26%	540300	26%

NB : Le montant réel des crédits du FEDOM en 1999 était de 1.808 millions de francs, car les crédits des contrats emplois consolidés étaient alors inscrits au budget de l'emploi et de la solidarité. Pour permettre la comparaison, ces crédits ont été intégrés au montant des crédits de 1999, pour un montant identique à celui de 2000.

NB 2 : le dispositif des contrats de retour à l'emploi a été mis en extinction. Les crédits inscrits en 2001 serviront à financer les contrats existants. Cet article sera doté jusqu'à l'expiration des contrats existants.

¹ Le projet de loi d'orientation prévoit que la prime pourra être versée aux « entreprises exportant au moins 20 % de leur production ». Ce dispositif est également appelé « prime de désenclavement ».

En 2000, le gouvernement avait financé ses priorités en matière d'aide à l'emploi (+ 170 millions de francs pour les emplois-jeunes) par une diminution des crédits consacrés aux dispositifs jugés moins prioritaires (- 141 millions de francs pour les contrats d'accès à l'emploi et - 31 millions de francs pour les contrats emploi-solidarité).

En 2001, les priorités du gouvernement ne sont pas financées par redéploiement mais par une augmentation nette des crédits disponibles.

Votre rapporteur relève que les crédits du FEDOM ne sont généralement pas entièrement consommés au cours de l'exercice budgétaire. A la fin de l'exercice 1998, 122 millions de francs ont été reportés sur 1999. A la fin de 1999, 281 millions de francs étaient disponibles et 180 millions de francs ont été reportés sur l'exercice 2000. Le même phénomène devrait être constaté en 2000. Les reports portent essentiellement sur les dispositifs longs, et notamment les emplois-jeunes, qui rencontrent des difficultés de recrutement outre-mer.

De plus en 1999, 100 millions de francs ont fait l'objet d'une annulation au titre du « contrat de gestion ».

3. Les crédits de l'action sociale, culturelle et de coopération régionale

Le chapitre 46-94 du budget du secrétariat d'Etat comporte des subventions à plusieurs dispositifs d'aide à la formation ou à l'insertion des ultramarins. Dans le budget 2001, ce sont les aides à la formation à Mayotte qui sont les plus privilégiées, avec 8 millions de francs supplémentaires.

Ce chapitre abrite également trois fonds, dont deux sont issus des dispositions du projet de loi d'orientation :

- le **fonds d'aide aux échanges artistiques et culturels** est géré en commun avec le ministère de la culture. Le secrétariat d'Etat lui consacre trois millions de francs par an depuis trois ans (article 10). Le ministère de la culture fournit le même effort financier ;

- le nouveau **fonds de promotion des échanges** sera de 12 millions de francs, qui constituent des moyens nouveaux. Ce fonds aurait surtout vocation à financer des voyages, notamment dans le cadre de rencontres sportives ;

- les nouveaux **fonds de coopération régionale** : le projet de loi d'orientation crée trois fonds de coopération régionale (Guadeloupe-Martinique, Guyane, Réunion) qui ont pour but de renforcer l'insertion des départements français dans leur environnement régional. Ils s'inscrivent dans la logique du fonds interministériel pour la coopération Afrique-Caraïbes (FIC) créé en 1990 et géré par le ministère des affaires étrangères. Ils pourraient même se substituer à lui puisque, sur les 20 millions de francs dont disposeront les fonds en 2001, 7 millions de francs sont en provenance du budget des affaires étrangères et 13 millions de francs constituent des moyens nouveaux.

Au total, sur les 44 millions de francs supplémentaires (229 millions de francs contre 185 millions de francs) dont sera doté le chapitre 46-94 en 2001, 32 millions de francs serviront à financer les nouveaux fonds.

D. L'ACTION EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le nouvel agrégat 22 « *Action en faveur du développement économique et social* » regroupe trois types de dépenses : les actions en faveur du fonctionnement des collectivités locales d'outre-mer, les actions en faveur de l'investissement outre-mer et les actions en faveur du logement outre-mer. Il comprend également la « créance de proratisation ».

Evolution des crédits de l'agrégat 22 « Action en faveur du développement économique et social »

(en milliers de francs)

	PLF 2000	PLF 2001	Evol. en %	Evol. en volume
Fonctionnement				
36-01 Subventions aux établissements publics d'Etat en Nouvelle-Calédonie	14707	14707	0%	0
41-51 Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales des départements d'outre-mer	32000	25000	-22%	-7000
41-56 Dotations globales pour la Nouvelle-Calédonie	405718	470937	16%	65219
41-91 Subventions de caractère facultatif aux collectivités locales des départements d'outre-mer, aux budgets locaux des territoires d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie et à divers organismes	65100	55100	-15%	-10000
46-01 Actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer	861580	652050	-24%	-209530
<i>Total fonctionnement</i>	<i>1379105</i>	<i>1217794</i>	<i>-12%</i>	<i>-161311</i>
<i>Total à structure constante</i>	<i>1379105</i>	<i>1179469</i>	<i>-14%</i>	<i>-199636</i>
Investissements				
58-01 Infrastructures de Guyane	18250	12000	-34%	-6250
65-01 Aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte	918000	950000	3%	32000
67-51 Travaux divers d'intérêt local	13048	2500	-81%	-10548
67-54 Subventions d'équipement aux collectivités pour les dégâts causés par les calamités publiques	0	0		0
68-01 Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (section générale)	217500	250150	15%	32650
68-03 Subvention au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (sections régionale et départementale)	0	0		0
68-90 Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section générale)	143984	146000	1%	2016
68-92 Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (section des territoires et de la Nouvelle-Calédonie)	2500	0	-100%	-2500
68-93 Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie	320414	260414	-19%	-60000
<i>Total investissements</i>	<i>1633696</i>	<i>1621064</i>	<i>-1%</i>	<i>-12632</i>
Total	3012801	2838858	-6%	-173943

1. La « créance de proratisation »

L'article 23 du texte du projet de loi d'orientation définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 15 novembre 2000 prévoit l'alignement en trois ans du niveau du revenu minimum d'insertion versé outre-mer sur le niveau métropolitain.

Logiquement, la créance de proratisation disparaît en trois ans.

L'année 2001 marque la première tranche de la baisse de la créance de proratisation. Son montant passe de 878 millions de francs à 652 millions de francs.

La répartition de la créance de proratisation depuis 1996

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Logement	620,0	635,5	611,9	634,1	878,6	652,0
Insertion	192,6	184,6	196,7	197,5	673,5	495,5
Total	812,6	820,0	808,7	831,7	205,0	156,5*

* Ce montant sera complété par 50 millions de francs inscrits au chapitre 44-03 (FEDOM)

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

2. Les actions en faveur du fonctionnement des collectivités locales

Les actions en faveur des collectivités locales sont de deux ordres.

En premier lieu, plusieurs chapitres du budget de l'outre-mer attribuent des **subventions**. Les crédits du chapitre 41-51 diminuent de 22 % en raison de l'ajustement des crédits aux besoins constatés. Ce chapitre compense aux collectivités une exonération de taxes foncières (article L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales et article 16 de la loi de finances pour 1988). Les dépenses n'ont pas dépassé 24 millions de francs en 1999 et 2000, c'est pourquoi il a été décidé de porter de 32 millions de francs à 25 millions de francs la dotation de ce chapitre.

Les crédits du chapitre 41-91 diminuent en raison d'un transfert de crédits au ministère de l'éducation nationale.

En second lieu, sont inscrites au budget de l'outre-mer les **dotations versées aux collectivités locales de Nouvelle-Calédonie en application des évolutions statutaires**. La dotation globale de fonctionnement et le dotation globale de compensation sont indexées sur le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) résultant des articles 1613-1 et 1613-2 du code générale des collectivités territoriales, qui s'établit à 3,42 % en 2001.

Le taux de progression de la dotation globale de compensation est toutefois inférieure car tous les transferts de compétence n'ont pas eu lieu et certains crédits (1,3 million de francs) sont rapatriés au ministère de la jeunesse et des sports.

L'année 2001 est marquée par le transfert au budget de l'outre-mer de la dotation globale de construction et d'équipement des collèges. Ces crédits figuraient auparavant au budget de l'éducation nationale. Il convient de relever

que cette dotation est indexée sur le taux de progression de la population scolarisée dans les collèges d'enseignement public¹ alors que la dotation correspondante en métropole, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) est indexée sur le taux de progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Evolution des trois dotations aux collectivités locales de Nouvelle-Calédonie

(en millions de francs)

	2000	2001
Dotation globale de compensation	11.723	10.659
Dotation globale de fonctionnement	393.955	407.787
Dotation globale de construction et d'équipement des collèges	50.956	52.790

3. Les actions en faveur de l'investissement

Le budget de l'outre-mer abrite deux fonds consacrés au financement d'investissements outre-mer, le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (**FIDOM**) et le fonds d'investissement pour le développement économique et social (**FIDES**).

Les crédits de chacun de ces fonds sont répartis entre deux chapitres budgétaires, l'un pour la section générale (nationale) du fonds, l'autre pour sa section locale.

Dans le projet de loi de finances pour 2001, les deux chapitres correspondant aux sections locales ne sont pas dotés en crédits de paiement. Ces chapitres ont vocation à disparaître complètement dans un futur proche.

Les sections nationales des deux fonds sont caractérisées par des reports de crédits très importants, parfois supérieurs aux dotations en loi de finances.

¹ L'article 1^{er} du décret n°2000-578 du 22 juin 2000, pris en application de l'article 181 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999, précise que le montant initial de la dotation est égal à la moyenne des dépenses d'investissement effectivement réalisées par les provinces au cours des exercices 1997 à 1999. Le secrétariat d'Etat a indiqué à votre rapporteur que la dotation de 2000 était susceptible d'être abondée « à hauteur de 12,539 millions de francs pour atteindre le montant prévu par les dispositions législatives et réglementaires. » Manifestement, le projet de loi de finances pour 2001 ne prend pas en compte cette exigence.

Les crédits du FIDOM et du FIDES « sections générales »

(en millions de francs)

	FIDOM 1999	FIDOM 2000	FIDES 1999	FIDES 2000
Dotation LFI	198,0	217,5	127,4	143,9
Reports de l'exercice précédent	45,7	93,5	422,0	422,0
Total	243,7	311,0	549,4	565,9

Source : projets de loi de finances, secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Dans le projet de loi de finances pour 2001, les crédits du FIDOM passent de 217,5 millions de francs à 250,1 millions de francs. Cette augmentation s'explique par la montée en charge des nouveaux contrats de plan.

Les crédits du FIDES augmentent plus légèrement et passent de 143 millions de francs à 146 millions de francs.

4. Les actions en faveur du logement

Le chapitre 65-00 regroupe les aides au logements en faveur des départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Il est plus connu sous le nom de **ligne budgétaire unique**.

Ce chapitre est abondé en cours d'exercice par des crédits en provenance de la créance de proratisation (580 millions de francs en 1999, 622 millions de francs en 1999).

Ces crédits servent à financer des opérations d'accession à la propriété, de développement du logement locatif et de l'habitat.

Le tableau ci-dessous montre que les crédits inscrits en loi de finances augmentent plus vite que les réalisations qu'ils financent.

Evolution des crédits de la LBU et des logements neufs ou réhabilités

	1996	1997	1998	1999	2000	2000/1996 en %
Dotation en LFI (en milliers de francs)	619 262	463 000	568 540	897 400	918 000	48%
Nombre de logements neufs ou réhabilités	11 300	10 956	11 809	14 654	15 760	39%

Les réalisations de 2000 sont des prévisions. L'objectif du gouvernement pour 2001 est la réalisation de 16.000 logements.

Source : Budget voté 2000, secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Par ailleurs, les crédits de la ligne budgétaire unique rencontrent des problèmes de consommation. Le tableau ci-dessous montre que les crédits reportés d'un exercice sur l'autre sont passés de 26 millions de francs en 1997 à 61 millions de francs en 1998 et à 231 millions de francs en 1999.

Malgré tout, le taux de consommation des crédits par rapport au total disponible reste satisfaisant, même s'il diminue, pour un chapitre de dépense en capital (95 % en 1998, 85 % en 1999).

Les crédits de la LBU (exécution 1998 et 1999)

(en milliers de francs)

	1998	1999
Dotation LFI	568.450	897.400
Dotation LFR	40.000	-
Annulations	- 6.000	- 12.500
Répartition	580.798	622.168
Reports de l'exercice précédent	26.300	61.312
Virements	-	- 3.500
Total disponible	1.209.638	1.564.880
Dépense pour l'exercice	1.148.325	1.333.299
Reports sur l'exercice suivant	61.312	231.581

Source : rapports du contrôleur financier 1998 et 1999

Etant donné l'écart de un à deux entre les crédits votés en loi de finances et le total des crédits disponibles au titre d'un exercice, l'évolution des crédits de la LBU doit être appréciée parallèlement à celle de la créance de proratisation.

Le secrétariat d'Etat a cependant indiqué à votre rapporteur que « *en 2001, la progression de la LBU compense la baisse de la créance de proratisation* ». Pourtant, les données transmises à votre rapporteur laissent entendre que les moyens ouverts en loi de finances seraient inférieurs en 2001 à ceux de 2000 :

Comparaison des moyens de l'aide au logement outre-mer

(en millions de francs)

	2000	2001	Evol. en %
Dotation LBU (CP)	918	950	+ 3,5 %
Dotation LBU (AP)	1.100	1.350	+ 22,7 %
Créance de proratisation	622	498	- 20 %
Total CP	1540	1448	- 6 %
Total AP	1.722	1.848	+ 7,3 %

La réduction des crédits inscrits en loi de finances n'est pas forcément une mauvaise chose si elle est destinée à résorber le stock des reports disponibles. Par ailleurs, l'augmentation de la dotation en autorisations de programme reflète une volonté du gouvernement de ne pas réduire la capacité d'engagement de l'Etat en matière d'aide au logement.

E. LES FONDS D'INVESTISSEMENT

Il existe deux fonds d'investissement, le FIDOM et le FIDES. Ces fonds connaissent des évolutions similaires, bien que dans des proportions différentes :

- il est **progressivement mis un terme aux expériences de gestion décentralisée**. Les sections locales des fonds, dont les opérations sont décidées par les assemblées locales, sont progressivement mises en extinction. Le FIDOM local a consommé ses derniers crédits en 2000 et n'existera donc plus à partir de 2001 ;

- les crédits des sections nationales, dont l'utilisation est décidée en théorie par un comité de gestion auquel participent des parlementaires (et en pratique par des comités restreints auxquels seuls participent des fonctionnaires), se heurtent à des **problèmes de consommation**.

Pour le FIDOM, ces problèmes de consommation sont expliqués par l'absence ou le retard de production des pièces justificatives de réalisation des travaux, qui conditionnent les paiements. Ainsi, en 1999, presque toutes les dépenses correspondaient à des opérations décidées aux cours d'exercice précédents mais dont la mise en œuvre s'est heurtée à des retards.

Pour le FIDES, les reports de crédits auraient une explication à la fois technique (certains crédits qui abondent ce chapitre en cours d'exercice n'arrivent que tard dans l'année) et pratique, les « *difficultés de la part des provinces îles et nord [de Nouvelle-Calédonie], plus pauvres à mettre en place leurs participations financières ce qui a abouti à la conclusion d'avenants signés tardivement* ».

- le fonctionnement des fonds s'écarte de plus en plus de la lettre des textes qui les régissent. En théorie, les fonds sont gérés par des comités de gestion qui examinent différents projets et décident du montant de l'aide financière qui leur est accordée.

En pratique, la marge de manoeuvre du comité est de plus en plus restreinte. Le procès verbal de la réunion du comité tenue en 1999 mentionne que « *une remarque identique à celle qui a été faite sur le FIDES est formulée pour le FIDOM, à savoir la faible part laissée au secrétariat d'Etat à l'outre-mer, compte tenu des opérations contractuelles et obligatoires* ».

Le tableau ci-dessous montre que les crédits du FIDOM servent de plus en plus à financer les contrats de plan :

Les crédits du FIDOM (AP)

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000
Dotation LFI+LFR	312	268	225	205	220
Dépense totale	238	214	225	206	221
Dépense contrats de plan	165	115	153	153	190
% des contrats de plan dans les dépenses totales	69%	54%	68%	74%	86%

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

Au sein des crédits non contractualisés, certains sont classés parmi les dépenses « obligatoires », c'est-à-dire, ayant fait l'objet d'une décision politique à haut niveau (cabinet du Premier ministre).

Les comités restreints du FIDOM ne discutent ni des dépenses contractualisées, ni des dépenses obligatoires, qui sont considérées comme des préciputs.

III. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES QUI ENTRERONT EN VIGUEUR EN 2001

A. LA SUPPRESSION DES PRIMES D'ÉLOIGNEMENT

1. Les surrémunérations versées en 2000

Les agents de l'Etat outre-mer bénéficient de «surrémunérations » qui proviennent de majorations de traitement, de primes de mobilité, de congé bonifiés et, à la Réunion, de la majoration de pensions dont bénéficient les fonctionnaires retraités.

Le rapport «Fragonard » de 1999 estimait le coût de ces dispositifs à environ 8 milliards de francs, soit 17,3 % de plus que le budget total du secrétariat d'Etat à l'outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2001.

En matière de rémunérations, deux dispositifs coexistent :

- **majoration de traitement** et coefficient multiplicateur du traitement proprement dit : ce dispositif est servi à tous les fonctionnaires, qu'ils soient affectés depuis la métropole ou résidents permanents de la collectivité. Seule Mayotte en est exclue. ;

- une **indemnité d'éloignement** est servie si l'affectation a donné lieu à un déplacement réel (depuis la métropole ou une autre collectivité d'outre-mer) supérieur à 3.000 kilomètres. Les résidents permanents n'en bénéficient donc pas. Elle est exprimée en mois de traitement indiciaire brut, et son montant n'est versé que sous la condition de services effectifs sur place.

Le tableau ci-dessous résume les régimes de ces deux dispositifs :

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

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

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

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

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

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

Le tableau ci-dessous retrace le coût des majorations de traitement et primes de mobilités (les données relatives aux militaires n'y figurent pas) :

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

(en millions de francs)

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

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

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

Le rapport Fragonard pointait les inconvénients du système actuel :

- « l'importance des sur-rémunérations dans la sphère publique pèse sur les prix et exerce une influence à la hausse dans le secteur privé ».

Cette pression à la hausse sur les salaires du privé ne va pas dans le sens d'une amélioration de la compétitivité des entreprises d'outre-mer, dont les concurrents directs pratiquent des salaires très inférieurs ;

- « il est très vraisemblable qu'elles dissuadent les employeurs publics de recruter à hauteur des besoins » ;

- « une partie de ce pouvoir d'achat est recyclé en métropole sous forme d'importations ou d'épargne » ;

- « l'éclatement de la société des DOM entre un secteur à garantie d'emploi et forte rémunération et un secteur exposé à salaires inférieurs, et enfin, à la marge de la société, une population en sous emploi ou en chômage massif est profondément malsain » ;

- « les budgets [des collectivités locales] sont exposés à la pression de demandes de titularisation d'un nombre élevé d'agents qui demandent que celle-ci se fasse à la valeur majorée actuelle des titulaires ».

2. La portée du dispositif résultant de la loi d'orientation

L'article 26 de la loi d'orientation pour l'outre-mer dont le texte définitif a été adopté le 15 novembre 2000 par l'Assemblée nationale dispose que « *dans un délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi, le gouvernement présentera un décret modifiant le décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953 portant aménagement du régime de rémunération des fonctionnaires de l'Etat en service dans les départements d'outre-mer et visant à supprimer le titre Ier dudit décret* ».

Au delà sa rédaction surprenante, cet article appelle plusieurs observations :

- il vise à supprimer les indemnités d'éloignement. Par conséquent, les majorations de traitement ;

- les fonctionnaires en service outre-mer « perdraient » donc moins de 20 % de leur surrémunérations ;

- lors de la discussion en nouvelle lecture au Sénat du projet de loi d'orientation le 7 novembre 2000, le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer a déclaré « *rien ne sera fait sans une intense concertation. Celle-ci, bien sûr, ne peut commencer avant que la loi soit adoptée par le Parlement. mais je suis prêt, dès sa promulgation, à rencontrer les organisations représentant les agents publics pour évoquer les conditions d'application de cette mesure, étant entendu que le Parlement - Assemblée nationale et Sénat - s'est prononcé pour la fin de cette prime d'éloignement, du moins dans la forme que l'on connaît aujourd'hui.* »

Il convient en effet que la concertation soit intense car le gouvernement ne disposera, à compter de la date de promulgation de la loi, que de trois mois avant de prendre le nouveau décret.

Par ailleurs, il importe de préciser que la volonté exprimée par les assemblées était celle de la disparition du principe des primes d'éloignement, dans leur forme actuelle mais également dans toute autre forme envisageable.

B. L'ALIGNEMENT DU REVENU MINIMUM D'INSERTION

L'article 23 du texte définitif du projet de loi d'orientation adopté par l'Assemblée nationale le 15 novembre 2000 prévoit l'alignement en trois ans du revenu minimum d'insertion versé outre-mer sur son niveau de la métropole.

Votre rapporteur regrette cette disposition pour deux raisons.

La première tient au fait que l'alignement du RMI ne va pas dans le sens d'une plus grande incitation au retour à l'activité, même si par ailleurs le projet de

loi d'orientation comporte des dispositions à cet effet (notamment la création d'une allocation de retour à l'emploi).

La seconde raison est d'ordre budgétaire. Le gouvernement a en effet laissé entendre que, et le projet de loi de finances pour 2001 en comporte d'ailleurs les premiers signes, la diminution du montant de la créance de proratisation qui résultera de l'alignement du RMI serait compensée par une majoration des crédits des aides à l'emploi et des aides au logement.

Par conséquent, **l'Etat paiera deux fois**. S'il faut se féliciter que l'effort de l'Etat en matière d'aide au logement ne diminue pas, on peut regretter que l'alignement du RMI se traduise, à terme, par une augmentation des dépenses publiques de plus de 800 millions de francs.

C. LA DEPENSE FISCALE EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INVESTISSEMENT

1. Les dispositifs existants en 2000

A la demande de votre rapporteur, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a récapitulé les dispositifs d'exonérations fiscales et de charges sociales spécifiques à l'outre-mer :

❶ Volet fiscal

*« - la défiscalisation des investissements réalisés outre-mer permet la déduction fiscale de la totalité du montant productif hors taxes, hors subvention opérée au titre de l'année en cours de laquelle l'investissement est réalisé dans les secteurs liés à la production et au tourisme. Ce dispositif prend fin au 31 décembre 2002. Le coût de la dépense fiscale qui en découle est estimé pour l'année 1999 à **1,960 milliard de francs** ;*

*- l'exonération de l'impôt sur les sociétés pour une période de 10 années pour les secteurs productifs et touristiques et pendant 25 ans pour les industries liées à l'énergie et au secteur minier. Ce dispositif prend fin au 31 décembre 2001. Son coût est estimé à **110 millions de francs** en 1999 ;*

*- l'abattement portant sur l'impôt sur les sociétés : outre-mer, les résultats retenus provenant d'exploitations soumises à l'impôt sur les sociétés sont égaux aux deux tiers de leur montant, pour les secteurs liés à la production et au tourisme. Le coût fiscal pour 1999 est de **150 millions de francs** ;*

- le taux de TVA est de 9,5 % pour le taux normal et de 2,10 % pour le taux réduit. La TVA n'est pas perçue en Guyane. Par ailleurs, un grand nombre de produits bénéficient d'une déduction opérée par les entreprises des DOM de la TVA calculée fictivement sur le prix d'achat de ces biens. Les fabricants et

*revendeurs de biens exonérés peuvent déduire, dans les conditions ordinaires, la taxe qui a effectivement grevé les achats. Les assujetties qui utilisent les biens exonérés comme matières premières dans leurs fabrications de produits taxés pour les besoins de leur activité imposable peuvent déduire une taxe qui ne leur a pas été facturée. Les fabricants et les revendeurs de biens exonérés et les exportateurs de produits taxables peuvent déduire la taxe décomptée fictivement sur les acquisitions de biens d'investissement exonérés. La dépense fiscale est estimée en 1998 et 1999 à **730 millions de francs** ;*

*- la réduction d'impôt pour le logement affecté à la résidence principale du propriétaire ou du locataire s'élève à **600 millions de francs** ;*

*- la taxe sur les salaires bénéficie d'un taux réduit dans les DOM : alors qu'il est de 4,25 % en métropole, elle s'élève à 2,95 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion et 2,55 % en Guyane. En 1999, la dépense fiscale est estimée à **560 millions de francs** ;*

*- la réduction des cotisations d'impôts : les contribuables à l'impôt sur les revenus domiciliés dans les DOM voient le montant de leur impôt diminué de 30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion et de 40 % en Guyane dans la limite de certains plafonds (333.310 francs pour les trois premiers et 44.070 francs pour le dernier). La dépense fiscale peut être estimée à **700 millions de francs** ;*

*- l'exonération des plus-values immobilières : dans les DOM, les plus-values immobilières réalisées lors de la cession de terrains à bâtir situés dans les DOM et destinées à la création d'équipements touristiques sont exonérées de taxation. Le coût fiscal de cette mesure n'est **pas chiffré** ;*

*- la diminution des droits d'enregistrement en Guyane : les droits d'enregistrement, de publicité foncière et de timbre au profit de l'Etat sont réduit de moitié. Le coût fiscal n'est **pas chiffré** ;*

*- la loi de programme du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer a prévu la possibilité d'y créer des « **zones franches** ». Cette zone franche est basée sur le concept douanier traditionnellement retenu dans l'Union européenne. Il en existe une à la Réunion et une autre est en cours de préparation en Guyane. Son coût n'est **pas significatif**, seules quelques entreprises sont concernées. »*

② Exonérations de charges sociales

« Le coût des exonérations de charges sociales est présenté dans le rapport annuel d'exécution de la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte.

*Ce rapport, joint au projet de loi de finances initiale, est en cours d'élaboration. La dépense pour l'Etat est **proche d'un milliard de francs**. Ce dispositif prend fin au 31 décembre 2000. »*

2. Le nouveau régime des aides fiscales à l'investissement

L'article 12 du projet de loi de finances pour 2001 réforme le dispositif d'aide fiscale à l'investissement, dit « loi Pons ».

Cet article fait l'objet d'un commentaire approfondi de notre rapporteur général dans le tome II du rapport général de votre commission des finances sur le présent projet de loi de finances.

Votre rapporteur reproduit ci-dessous quelques extraits de ce commentaire :

❶ Présentation générale du nouveau dispositif

« Le dispositif actuel d'aide à l'investissement outre-mer est issu de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, dite « loi Pons », modifiée successivement par la loi de finances pour 1992, par la loi de finances rectificative pour 1993, puis par les lois de finances pour 1994, 1996, 1998 et 1999.

Ce dispositif se compose en fait de **trois mesures** de défiscalisation des investissements réalisés outre-mer :

- l'article 163 terdecies du code général des impôts permet aux contribuables assujettis à **l'impôt sur le revenu de déduire de leur revenu net global le montant des investissements productifs**, diminué de la fraction de leur prix de revient financée par une subvention publique, qu'ils réalisent dans les départements d'outre-mer (DOM), les territoires d'outre-mer (TOM), et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, dans un des secteurs socioprofessionnels considérés comme prioritaires pour l'économie des départements, territoires et collectivités précités ;

- l'article 199 undecies du code général des impôts prévoit une **réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables** qui investissent dans la construction ou dans l'acquisition de **logements neufs** dans ces mêmes départements, territoires et collectivités, en vue de les affecter à leur habitation principale ou de les louer nus à usage d'habitation principale du locataire pendant au moins cinq ans. Cette réduction est étendue à la souscription de parts de sociétés ayant le même objet, et elle est majorée pour les investissements locatifs dans le **secteur intermédiaire** ;

- enfin, les articles 217 undecies et 217 duodecies du code général des impôts permettent aux **entreprises** assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS) de **déduire de leur résultat imposable** le montant de leurs **investissements physiques** dans les secteurs jugés prioritaires des départements, territoires et collectivités précités, d'une part, le montant de leurs investissements dans l'immobilier **locatif intermédiaire** de ces mêmes zones, d'autre part.

A l'occasion de la loi de finances pour 1999, qui avait prolongé ces mesures jusqu'au 31 décembre 2002, le gouvernement s'était engagé à proposer un nouveau dispositif d'incitation fiscale à l'investissement outre-mer avant pour le 1^{er} janvier 2002.

Tel est l'objet du présent article.

Cet article résulte largement des réflexions d'un groupe de travail réunissant les administrations du ministère de l'économie et des finances et du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, des professionnels locaux et des « monteurs » en financement externalisé.

Le nouveau dispositif, qui s'appliquerait aux investissements réalisés entre le 1^{er} janvier 2001 et le 31 décembre 2006, comporte **sept novations** majeures :

- la principale novation consiste à remplacer, pour les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu, l'actuel régime de déduction du revenu net global prévue à l'article 163 terdecies par une **réduction d'impôt** égale à 50 %

ou à 60 % de l'investissement, qui serait codifiée dans un nouvel article 199 undecies B ;

- par ailleurs, le nouveau dispositif prévoit un régime d'exception particulièrement favorable pour les **investisseurs « professionnels »** des départements d'outre-mer, c'est à dire les investisseurs « domiens » participant à l'exploitation ;

- le nouveau dispositif prévoit également, s'agissant des investissements productifs, un **taux de rétrocession minimum** de l'avantage fiscal aux opérateurs locaux, à hauteur de 60 % pour les personnes physiques et de 75 % pour les assujettis à l'IS. Selon le gouvernement, ces taux correspondent aux taux déjà appliqués, en pratique, pour les investissements soumis à l'agrément de l'administration fiscale ;

- le **périmètre des investissements éligibles** serait modifié. D'un côté, le secteur de la croisière (mais pas de la plaisance) en serait exclu ; de l'autre, seraient désormais éligibles l'ensemble des activités de **maintenance**, les **services informatiques** (à la suite d'un amendement introduit par le gouvernement à l'Assemblée nationale), les logiciels nécessaires à l'utilisation des investissements éligibles et la rénovation d'hôtel ;

- les investissements productifs réalisés dans les secteurs éligibles en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna par les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu ouvriraient droit à une réduction d'impôt plus élevée, à hauteur de 60 % du montant de l'investissement, contre 50 % dans les autres DOM, TOM et en Nouvelle-Calédonie. Cette disposition introduit donc une **discrimination positive** en faveur de la Guyane, de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna ;

- les souscriptions réalisées par des entreprises assujetties à l'IS au capital **d'entreprises en difficulté** seraient désormais éligibles, même si ces dernières ont déjà bénéficié d'investissements défiscalisés, et même si ces souscriptions ne sont pas affectées à des investissements productifs. Cette novation vise à favoriser le soutien aux entreprises en difficulté ;

- enfin, les paramètres (taux, plafonds, éligibilité) de la réduction d'impôt sur le revenu pour les investissements dans le secteur du **logement** seraient modifiés.

Pour le reste, le dispositif proposé par le présent article reprend largement l'architecture, sinon la rédaction, des dispositions existantes. Votre rapporteur général en présentera donc le détail en s'attachant à mettre en évidence les différences avec les régimes de défiscalisation actuels. »

2 Les conséquences potentielles du nouveau dispositif :

« Le dispositif pourrait modifier le financement de l'économie des DOM, TOM et collectivités d'outre-mer de la manière suivante :

- les investissements dans les secteurs éligibles en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, ainsi que les projets de rénovation d'hôtel, qui ouvrent droit à une réduction d'impôt de 60 % bénéficieraient de financements accrus, selon des modalités sans doute proches de celle du dispositif actuel ;

- les grands projets d'investissements dans les secteurs éligibles des autres DOM, TOM et en Nouvelle-Calédonie seraient financés par une épargne métropolitaine moins abondante et plus coûteuse, quoique drainée auprès d'un nombre de contribuables un peu plus large qu'aujourd'hui ;

- les petits projets d'investissement dans les secteurs éligibles des autres DOM, TOM et en Nouvelle-Calédonie auront un accès réduit à l'épargne métropolitaine, mais pourraient être financés de manière croissante par les épargnants locaux, selon un circuit court.

Le nouveau dispositif pourrait donc raccourcir les circuits de financement des économies ultramarines, ce dont votre rapporteur général ne peut a priori que se féliciter, mais au risque d'une baisse du volume total des investissements contraire à l'objectif poursuivi.

Il conviendra donc d'en suivre la mise en oeuvre avec la plus grande vigilance. »

3. Les nouveaux allègements et exonérations de charges sociales

La loi de finances pour 2000 avait prorogé jusqu'au 31 décembre 2000 les régimes d'exonérations de cotisation patronales mis en place par la loi « Perben » de 1994, en attendant que les mesures prévues dans le projet de loi d'orientation n'entrent en vigueur.

Le projet de loi procède en effet à une refonte des dispositifs d'exonération, dans un sens encore plus favorable.

Alors que la loi Perben appliquait les exonérations aux salaires correspondant au SMIC, le projet de loi porte le champ des exonérations à 1,3 SMIC.

En outre, alors que les exonérations «Perben » étaient sectorielles, les nouvelles exonérations s'appliqueront à toutes les entreprises de moins de 11 salariés, quel que soit leur secteur d'activité. Pour les entreprises de plus de 11 salariés, le principe d'exonérations sectorielles est maintenu.

Alors que 43.245 salariés étaient concernés en 1999 par l'ancien dispositif, le nouveau régime devrait couvrir 112.000 salariés. Le nombre d'entreprises susceptible de bénéficier des exonérations passe de 4.275 en 1999 à environ 29.000, soit la quasi-totalité des entreprises dominiennes (96 % des entreprises des DOM ont moins de 11 salariés).

Le coût pour l'Etat de ces dispositifs s'élève à environ 3,2 milliards de francs (3,5 milliards de francs en comptant les aides au passage aux 35 heures).

***D. LA CLOTURE DU COMPTE D'AFFECTION SPECIALE N° 902-23
« ACTIONS EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT DES DÉPARTEMENTS,
DES TERRITOIRES ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
D'OUTRE-MER »***

1. L'objet du compte d'affectation spéciale n° 902-23

Le compte d'affectation spéciale n° 902-23 finance, à partir de ressources constituées du solde des bénéficiaires nets de l'IEDOM et de l'IEOM, des versements « à des organismes publics de caractère agricole, immobilier ou social ».

Les dépenses de ce fonds depuis 1996 sont retracées dans le tableau ci-dessous :

Les dépenses CAS n° 902-23 depuis 1996

(en millions de francs)

Secteurs	Agricole	Immobilier	Social	Total
Chapitre 1 (DOM et Saint Pierre et Miquelon)				
1996	3,1	25	0	28,1
1997	2,9	2,1	0	5
1998	2,9	24,8	0	27,7
1999	1	18,3	100	119,3
2000 (au 1 ^{er} septembre)	0	1	0	1
Total chapitre 1	10	71,2	100	181,1
Chapitre 2 (Nouvelle-Calédonie, TOM et Mayotte)				
1996	4	26,1	9,2	39,3
1997	4,2	15	10,8	30
1998	3	14,3	20,7	38
1999	0	0	0,5	0,5
2000 (au 1 ^{er} septembre)	11,8	35,4	28,1	75,3
Total chapitre 2	23	90,8	69,3	183
Total général	33	162	169,3	364

Source : Assemblée nationale

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a communiqué à votre rapporteur le détail des dépenses du compte en 1999 et en 2000 :

« En juillet 1999, les bénéfices nets de l'IEDOM et de l'IEOM issus de l'exercice comptable 1998, ont alimenté les recettes respectivement à hauteur de 152 MF et de 37 MF.

Les dépenses de 1999 ont été de 119,8 MF, ventilées entre d'une part le chapitre 1 pour un montant de 119,3 MF et d'autre part le chapitre 2 pour un montant de 0,5 MF.

Elles sont détaillées comme suit :

a) chapitre 1^{er} (DOM)

Les crédits ont été utilisés pour le Plan Vert, par un versement ultime de 1 MF en 1999 au profit de la SOFIDEG (société financière pour le développement de la Guyane), dans le cadre du plan de restructuration de l'agriculture défini par l'instruction interministérielle du 23 septembre 1989.

D'autres crédits ont été utilisés pour le financement d'opérations de réhabilitation pour 18,3 MF.

Des subventions de l'Etat prélevées sur les crédits du compte d'affectation spécial sont venues en complément d'aides issues de la LBU, de ressources d'emprunts et de fonds apportés par les sociétés immobilières des DOM à hauteur de :

- 7 MF au profit de la SIMAR (société immobilière de la Martinique*
- 4,1 MF au profit de la SIDR (société immobilière du département de la Réunion)*
- 4,2 MF au profit de la SIG (société immobilière de la Guadeloupe)*
- 3 MF au profit de la SIMKO (société immobilière de Kourou).*

Enfin, un crédit de 100 MF a été affecté à l'abondement du fonds DOM logé dans les écritures de la SOFARIS, géré par l'AFD.

b) Chapitre 2 (TOM, Nouvelle-Calédonie et Mayotte).

La gestion de ce chapitre est délégué aux représentants de l'Etat qui doivent présenter des propositions d'affectation. Les dernières connues portent sur l'exercice 1998.

Il a été versé, dans le domaine immobilier, 0,5 MF au fonds de garantie à l'habitat de Wallis et Futuna (FGH-WF) géré par l'AFD.

Recettes et dépenses en 2000

Les bénéfices de l'IEDOM au titre de l'exercice 1999 s'élèvent à 59 MF versés au CAS.

Ces crédits seront affectés en priorité au financement des opérations de réhabilitation qui ont été engagées mais qui ne sont à ce jour pas achevées.

L'IEOM n'a pour sa part dégagé aucun bénéfice.

Au 1^{er} septembre 2000, les dépenses s'élèvent à 77 MF réparti ainsi :

- pour le chapitre 1^{er} : 1 MF en faveur de la SIDRE et un montant de 10 MF en faveur de l'EPAG (établissement public d'aménagement en Guyane) pour une opération en cours.

- pour le chapitre 2 : 12 MF sont versés au CNASEA à Mayotte, 38 MF sont versés pour la construction de logements sociaux et 26 MF ont été versés dans le secteur social (23,5 MF à la SOCREDO, 2 MF au centre d'apprentissage du français à Mayotte et 0,5 MF au fonds de garantie à l'habitat de Wallis et Futuna).

Il est prévu l'abondement de fonds de garantie à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. »

Le financement par le compte d'affectation spéciale du fonds DOM

En 1999, le fonds a servi à financer le nouveau « fonds DOM », logé et géré à la SOFARIS, à hauteur de 100 millions de francs. La Cour des comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, a critiqué ce financement qui « *n'est pas conforme aux textes constitutifs du compte d'affectation spéciale* » et « *aurait été plus normalement financé par le budget des charges communes qui comprend une ligne ouverte à cet effet* ».

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur, en réponse à son questionnaire budgétaire, que « *le financement par le compte d'affectation spéciale n°902-23 du nouveau fonds DOM semble autorisé par les dispositions contenues dans son texte constitutif. En effet, les recettes du compte d'affectation spéciale sont destinées à financer « des versements à des organismes publics de caractère agricole, immobilier ou social, ou au budget général » selon l'article 61 de la loi de finances pour 1990 (n° 90-935 du 29 décembre 1989). Or le fonds DOM est créé pour favoriser le développement économique et social des DOM, en facilitant l'accès au financement des entreprises domiennes et notamment des TPE.* »

2. Une suppression justifiée ?

L'article 21 du projet de loi de finances a pour objet de supprimer le compte d'affectation spéciale n° 902-23.

Votre rapporteur reproduit ci-dessous des extraits du commentaire de l'article 21 du projet de loi de finances figurant dans le tome II du rapport général de votre commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2001 :

❶ La suppression d'un instrument utile

« Votre commission des finances avait adopté en juin 1997 un rapport¹ présenté par M. Yann Gaillard, alors rapporteur spécial chargé des comptes spéciaux du Trésor, consacré au compte n° 902-23.

Il rappelait la vocation du compte à financer les interventions de l'Etat au bénéfice des organismes publics de caractère agricole, immobilier ou social intervenant dans les DOM, les TOM et les collectivités à statut particulier. Il soulignait sans doute le caractère un peu adventice de ces interventions mais il mettait également l'accent sur son utilité dans le contexte économique, financier et social très difficile de l'outre-mer.

La suppression du compte ne supprimera pas les problèmes dont ses interventions contribuaient à réduire l'ampleur.

Or, si le présent article dispose que les opérations en compte seront reprises au sein du budget général après la clôture du compte, les crédits

¹ Rapport n° 368 (1997-1998).

disponibles étant également reportés, cette disposition ne s'appliquera que pour le budget 2002 et son respect ne peut évidemment être vérifié aujourd'hui.

La considération des opérations budgétaires pour 2001 entretient, quant à elle, tous les doutes. Du fait de la convention passée entre le gouvernement et la Banque de France, le compte se trouvera privé, dès 2001, de la moitié des recettes qu'il aurait perçues au titre du bénéfice de l'IEDOM. Ses crédits ne se retrouvent pas dans la « ligne budgétaire unique » du budget de l'outre-mer. Les « réalités budgétaires » de 2001 n'amènent pas à accorder de crédit aux « virtualités budgétaires » annoncées par le gouvernement pour 2002. »

② Les justifications présentées par le gouvernement

« L'exposé des motifs de l'article justifie ses dispositions par l'obligation dans laquelle le gouvernement s'est trouvé d'adapter le statut de l'IEDOM, régi par l'ordonnance n° 59-74 du 7 janvier 1959, aux règles qui s'appliquent au système européen de banques centrales (SEBC) en vigueur depuis l'entrée en troisième phase d'Union économique et monétaire.

Etablissement public d'Etat dépourvu des éléments essentiels de statut d'une banque centrale, l'IEDOM ne pouvait continuer à déterminer et conduire la politique monétaire dans des territoires sous sa juridiction appelés à adopter l'euro.

L'ordonnance n° 2000-347 du 19 avril 2000 prise en application de la loi n° 99-899 du 25 octobre 1999, autorisant le gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'application du droit applicable outre-mer, en a tiré une première conséquence. Tout en étant maintenu, l'IEDOM devait agir à partir du 1^{er} juillet 2000 comme simple mandataire de la Banque de France.

Le gouvernement en a tiré une seconde conséquence qui fonde, à ses yeux, la suppression du compte. Par l'article 7 de l'ordonnance précitée il a prévu que les bénéfices nets de l'IEDOM sont versés à la Banque de France. Il estime que cette disposition est l'une des obligations imposées par les statuts du SEBC.

Toutefois, l'ordonnance n° 2000-347 ayant réservé l'application de cet article en la conditionnant à l'abrogation par une loi de finances - abrogation que réaliserait le vote du présent article - de l'article 61 de la loi de finances pour 1990 qui prévoit l'affectation du bénéfice de l'IEDOM au compte n° 902-23, une période transitaire devait être ménagée.

L'IEDOM ayant conservé tout son statut au cours du premier semestre 2000, il a été convenu que la moitié de son bénéfice pour 2000 serait affecté au compte en 2001. Cela explique le maintien de ce compte l'an prochain et c'est pourquoi sa clôture n'interviendrait qu'au 31 décembre 2001.

Le maintien du statut de l'IEDOM jusqu'à mi-2000 a également conduit le gouvernement à conclure une convention avec la Banque de France au terme de laquelle seule la moitié du bénéfice 2000 de l'IEDOM serait acquise à l'Etat, l'autre moitié étant versée à la Banque de France.

Enfin, les recettes du compte d'affectation spéciale provenant en très grande majorité du bénéfice de l'IEDOM (151,9 millions de francs en 1999), les recettes en provenance de l'IEOM¹ étant considérés comme marginales (36,8 millions de francs en 1999), le gouvernement, dans son souci de réduction du nombre des comptes d'affectation spéciale, a souhaité supprimer purement et simplement le compte n° 902-23, à la date du 31 décembre 2001. »

⊕ Des justifications peu convaincantes

« Si les modifications apportées au régime monétaire des territoires appelés à partager l'euro semblent inéluctables compte tenu des règles du SEBC, l'affectation de la totalité des « revenus monétaires » produits dans les DOM et à Mayotte à la Banque de France ne paraît pas découler d'une obligation de cette nature.

Le rapport² adopté par votre commission à l'initiative de M. Alain Lambert, alors rapporteur général, a consacré à ce sujet des développements qui n'ont pas été contredits et qu'il faut rappeler : « Si une BCN³ est pleinement indépendante des points de vue institutionnel et fonctionnel mais ne peut, en même temps, se doter, de façon autonome, des moyens économiques lui permettant d'accomplir son mandat, son indépendance globale sera compromise... Toutefois, dans les pays où des tiers, en particulier le gouvernement ou le Parlement, sont en mesure d'influencer, directement ou indirectement, le budget de la BCN ou l'affectation de ses bénéfices, les dispositions statutaires correspondantes doivent contenir une clause de sauvegarde garantissant que cette situation n'empêche pas la BCN d'accomplir de façon convenable les missions relatives au SEBC ».

¹ Institut d'émission d'outre-mer.

² Rapport n° 388 du 9 avril 1998. Projet de loi modifiant le statut de la Banque de France en vue de sa participation au système européen de banques centrales.

³ Banque centrale nationale.

L'affectation du bénéfice de l'IEDOM à la Banque de France apparaît ainsi comme une mesure allant au-delà des exigences du SEBC. »

IV. LES CONSÉQUENCES DE LA LOI D'ORIENTATION SUR LES FINANCES LOCALES

A. LA PÉNALISATION DES COMMUNES DÉFAVORISÉES DE MÉTROPOLE

L'article 54 du texte du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 15 novembre 2000 prévoit que la dotation forfaitaire des communes de l'outre-mer sera majorée chaque année de 40 millions de francs.

Il prévoit également que cette majoration sera prélevée sur les crédits de la dotation d'aménagement, qui constitue, après la dotation forfaitaire, le deuxième sous-ensemble de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Cela signifie, concrètement, que la majoration de la dotation forfaitaire des communes d'outre-mer sera financée par une réduction de 40 millions de francs des crédits de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale des communes de métropole.

Votre rapporteur considère que la péréquation en faveur des collectivités défavorisées, d'outre-mer notamment, est un objectif qu'il faut poursuivre sans relâche, mais qu'il n'est pas acceptable de faire de la péréquation à partir de crédits déjà destinés à des collectivités défavorisées.

B. LA PÉNALISATION DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

L'alignement du RMI sur le niveau versé en métropole accroîtra fortement des charges des départements d'outre-mer puisque la loi prévoit que les départements doivent consacrer à des dispositifs d'insertion environ 20 % du montant consacré par l'Etat au versement des prestations.

Lorsque le niveau du RMI sera totalement aligné, et en admettant que le nombre de bénéficiaires reste au même niveau qu'en 2000, la charge supplémentaire pour les départements s'élèverait à environ 860 millions de francs (montant de la créance de proratisation en 2000).

Aucune compensation pour les budgets départementaux n'est prévue en contrepartie de cette charge nouvelle, le dispositif adopté au Sénat ne l'ayant pas été par l'Assemblée nationale.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements tendant à majorer, à titre non reconductible :

- le chapitre 46-94 « *Action sociale, culturelle et de coopération régionale* » (article 20) à hauteur de 30.000 francs ;

- le chapitre 67-51 « *travaux divers d'intérêt local* » (article 10) à hauteur de 5,456 millions de francs (en autorisations de programme et en crédits de paiement).

II. ARTICLE 62 : REPORT EN 2001 DU DELAI DE FIXATION DE LA TAXE SPÉCIALE D'ÉQUIPEMENT

Cet article additionnel a pour objet de reporter au 30 avril 2001 le délai de fixation du montant de la taxe spéciale d'équipement par les agences de mise en valeur de l'espace urbain dans la zone dite des cinquante pas géométriques de Guadeloupe et de Martinique, qui perçoivent le produit de cette taxe.

Ces agences ont été créées par la loi du 30 décembre 1996.

Elles doivent normalement fixer le montant de la taxe avant le 31 décembre de l'année précédent l'année de recouvrement.

Toutefois, la mise en place des agences a connu quelques « retards à l'allumage » et, à ce jour, la taxe n'a jamais été perçue.

Espérant que les agences pourraient commencer de fonctionner en 1999, la loi de finances rectificative pour 1998 avait porté le délai de fixation de la taxe au 30 avril 1999.

Cette disposition est restée lettre morte car les agences n'ont finalement pas été installées.

Aujourd'hui, le dernier texte réglementaire est sur le point de paraître et les agences devraient fonctionner en 2001, même si leurs directeurs des agences

n'ont pas été nommés. Le collectif budgétaire de décembre 2000 devrait prévoir des subventions aux agences, qui correspondraient à une « aide au démarrage ».

Le gouvernement souhaite prévoir la possibilité pour les agences de percevoir la taxe en 2001, et propose de porter au 30 avril 2001 le délai limite pour la fixation du montant de la taxe.

Il n'y a pas de raison de s'opposer à cette mesure, même s'il serait souhaitable d'en savoir plus sur les raisons des retards pris dans la mise en œuvre d'une disposition législative adoptée il y a quatre ans.

La mise en place des agences de mise en valeur des espaces urbains de la zone des cinquante pas géométriques vue par le rapport Lise-Tamaya

« Une autre source de difficultés en matière d'aménagement du territoire et de règles d'utilisation des sols réside dans le régime particulièrement complexe des « 50 pas géométriques ». Cette bande de terrain de 81,20 m de large à partir du rivage connaît un statut juridique incertain depuis de nombreuses années. De plus, de nombreux occupants sans titre se sont installés sur ces terrains, dans une situation de grande insécurité juridique. La loi du 30 décembre 1996 a eu pour objet de régler cette situation et de tenter de concilier le souhait d'utiliser au mieux ces parcelles et le souci de préserver l'environnement. La loi permet ainsi la cession gratuite aux occupants des parcelles dont l'occupation est antérieure au 30 juin 1955, et la cession onéreuse à ceux pour qui elle est intervenue entre le 30 juin 1955 et le 1^{er} janvier 1995. Par ailleurs, les terrains situés dans la zone des 50 pas géométriques peuvent être cédés gratuitement aux communes ou aux opérateurs sociaux s'ils sont dans des zones urbaines ou en urbanisation diffuse. Les « espaces naturels » ont vocation à être confiés en gestion au Conservatoire du littoral.

Or, aujourd'hui, cette loi n'est toujours pas appliquée en l'absence des décrets prévus pour permettre son entrée en vigueur effective. En particulier, les « agences de mise en valeur des espaces urbains de la zone des 50 pas géométriques » chargées de mettre en œuvre concrètement ces dispositifs n'ont toujours pas été installées ; leur statut est d'ailleurs assez souvent contesté.

*De même, le décret qui doit autoriser l'octroi d'aides exceptionnelles pour l'acquisition des terrains aux occupants défavorisés, permettant ainsi de régulariser leur situation, est toujours en cours d'élaboration. **Cette situation d'attente est préjudiciable dans la mesure où elle accroît les inquiétudes des intéressés et retarde le règlement de cette difficile question.** »*

EXAMEN EN COMMISSION

I. EXAMEN DES CRÉDITS

Réunie le 24 octobre 2000 sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Henri Torre sur les crédits du budget de l'outre-mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits de l'outre-mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001 augmentaient d'environ 6 % par rapport à l'année précédente et que cette augmentation traduisait une progression réelle des moyens et non, comme l'année dernière, des changements de structure.

Le rapporteur spécial a mis en avant l'écart récurrent entre le montant du budget voté par le Parlement et le montant réel des dépenses du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, qui est d'environ 1 milliard de francs. Il a attribué cet écart au montant important des crédits reportés qui témoigne du fait que le secrétariat d'Etat n'arrive pas à dépenser tous les crédits qui lui sont alloués.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a également remarqué que l'inscription dans le budget de l'outre-mer de deux chapitres « réservoirs » constituait une entorse aux principes de spécialité des crédits.

Le rapporteur spécial a relevé les inconvénients de la politique de l'Etat en matière d'emploi public outre-mer. Il a insisté sur les inconvénients des « surrémunérations » dont bénéficient les agents de l'Etat. Il a estimé que les crédits qui leur sont consacrés, évalués à 8 milliards de francs dans le rapport de M. Bertrand Fragonard, pourraient être mieux utilisés.

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a ensuite remarqué que le financement des emplois-jeunes absorbait en 2001 plus de la moitié des moyens nouveaux accordés au secrétariat d'Etat. Il s'est interrogé sur la pertinence d'une politique tendant à encourager la « fonctionnarisation » des économies de l'outre-mer.

Le rapporteur spécial a regretté l'alignement progressif du revenu minimum d'insertion sur son niveau de la métropole. Il a estimé que cette mesure n'encouragerait pas le retour à l'activité des personnes sans emploi et a indiqué qu'elle serait coûteuse pour le budget de l'Etat puisque l'alignement du RMI ne devrait pas s'accompagner de la disparition de la « créance de proratisation ».

M. Henri Torre, rapporteur spécial, a évoqué les fonds d'investissement pour l'outre-mer en relevant les problèmes de consommation des crédits auxquels ils sont confrontés. Il a ajouté que, en pratique, ces fonds n'étaient plus gérés par

un comité de gestion, comme le prévoient les textes, mais finançaient essentiellement des actions contractualisées ou décidées par le cabinet du Premier ministre.

Le rapporteur spécial s'est félicité de la décision du Gouvernement de ne pas remettre en cause les exonérations de charges sociales prévues dans la loi « Perben » ainsi que le dispositif d'aides fiscales à l'investissement. S'agissant de ce dernier dispositif, il a indiqué qu'il serait analysé plus en détail par le rapporteur général lors de l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2001.

Enfin, le rapporteur spécial a évoqué deux sujets relatifs aux finances locales. Il a regretté que le projet de loi d'orientation prévoie un financement de la dotation forfaitaire des communes d'outre-mer par un prélèvement sur les sommes destinées aux communes défavorisées de métropole.

Il a également déploré que le projet de loi ne prévoie pas de compensation aux départements en contrepartie de l'augmentation des dépenses d'insertion qui résultera mécaniquement de l'alignement du niveau du RMI.

En conclusion, M. Henri Torre, rapporteur spécial, a jugé que le projet de budget pour 2001 n'était pas exempt d'imperfections mais a néanmoins considéré qu'il conviendrait de l'adopter de façon à témoigner d'une solidarité à l'endroit des départements, territoires et collectivités d'outre-mer. Il a fait part de son intention d'expertiser au cours de l'année 2001 le fonctionnement des fonds d'investissement afin de comprendre pourquoi les crédits n'étaient pas consommés.

M. Rodolphe Désiré, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques, a approuvé les orientations du rapporteur spécial et s'est félicité tant de l'augmentation de 6 % du budget que de la consolidation du dispositif de défiscalisation. S'agissant de ce dernier point, il a rappelé que l'objectif initial de la défiscalisation était d'encourager l'investissement privé de façon à permettre à l'outre-mer de combler son retard de développement.

Il a souligné qu'aujourd'hui le produit intérieur brut de la Martinique, le plus élevé des départements d'outre-mer, était équivalent à seulement 60 % du produit intérieur brut de la Corse. Il a regretté que le dispositif proposé par l'article 12 du projet de loi de finances pour 2001 soit limité à 5 ans et exclue certains secteurs d'activité tels que la culture, la communication et les nouvelles technologies de l'information. De manière générale, il a considéré que la loi d'orientation comportait des dispositions positives susceptibles d'encourager le développement de l'outre-mer. Il a cependant regretté la lourdeur de la réglementation notamment en matière d'aménagement du territoire, et a estimé que son assouplissement permettrait de mieux utiliser les crédits disponibles.

En réponse à M. Roland du Luart, vice-président, M. Henri Torre, rapporteur spécial, a indiqué que les emplois-jeunes rencontraient des difficultés

de recrutement outre-mer. Il a constaté que les dispositifs d'insertion longs avaient moins de succès outre-mer que les dispositifs plus courts tels que les contrats emploi-solidarité. Il a supposé que, s'agissant du nouveau dispositif de défiscalisation, la distinction entre le plafonnement à 50 % du crédit d'impôt dans certains départements d'outre-mer et le plafonnement à 60 % dans d'autres départements et territoires s'expliquait par la volonté de faire un effort supplémentaire en faveur des départements et territoires les moins développés.

Il a considéré que le système du crédit d'impôt permettait de faire bénéficier de la défiscalisation tous les contribuables quel que soit le niveau de leurs revenus.

M. Rodolphe Désiré a indiqué que le plafonnement du crédit d'impôt aboutissait à réduire le montant des sommes consacrées à l'investissement outre-mer.

La commission a alors décidé de réserver son vote sur les crédits du secrétariat d'Etat à l'outre-mer jusqu'à l'examen des crédits du ministère de l'intérieur.

II. VOTE SUR LES CRÉDITS

Réunie le mercredi 22 novembre 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé au vote, précédemment réservé, sur le budget de l'outre-mer.

Le rapporteur général a rappelé que M. Henri Torre, rapporteur spécial, avait proposé l'adoption de ces crédits.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'outre-mer pour 2001.