

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

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 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 18

OUTRE-MER

*Rapporteur spécial : M. Henri TORRE*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2008)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>CHAPITRE I : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « OUTRE-MER »</b> .....	7
<b>I. UNE INFORMATION DU PARLEMENT PARTICULIÈREMENT LACUNAIRE</b> .....	7
A. UN TAUX DE RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE DE SEULEMENT 37 % .....	7
B. UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE QUELQUE PEU AMÉLIORÉ .....	7
<b>II. L'ÉVOLUTION DE L'ARCHITECTURE DE LA MISSION</b> .....	8
A. LA DISPARITION D'UN MINISTÈRE DÉDIÉ À L'OUTRE-MER .....	8
B. LA PERTE DE CERTAINES COMPÉTENCES .....	9
C. LA NOUVELLE ARCHITECTURE DES PROGRAMMES .....	9
D. LA CRÉATION D'UNE ADMINISTRATION DE COORDINATION ? .....	10
<b>III. LES CREDITS DE LA MISSION : 1,73 MILLIARD D'EUROS</b> .....	11
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION : + 3 % .....	11
B. UNE MISSION NE REPRÉSENTANT QUE 1,35 % DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL POUR L'OUTRE-MER .....	13
C. 2,814 MILLIARDS D'EUROS DE DÉPENSES FISCALES .....	13
D. UNE RÉPARTITION INÉGALE DES CRÉDITS SELON LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER .....	16
1. Répartition par collectivité territoriale .....	16
2. Répartition par habitant et par collectivité territoriale .....	18
<b>CHAPITRE II : ANALYSE DES PROGRAMMES</b> .....	21
<b>I. PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »</b> .....	21
A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME .....	21
1. L'exclusion de nombreux dispositifs remet en question l'utilité du programme « Emploi outre-mer » .....	21
a) Le transfert à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle .....	21
b) Les problèmes posés par le transfert à la DGEFP .....	22
c) La solution proposée par votre rapporteur spécial .....	22
2. La répartition des dispositifs entre les deux actions du programme .....	23
3. L'action n° 1, « Abaissement du coût du travail » .....	23
4. L'action n° 2, « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » .....	24

B. ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS.....	25
1. <i>L'action en faveur de l'abaissement du coût du travail</i> .....	26
2. <i>L'action « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »</i> .....	26
C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE .....	27
1. <i>L'efficacité des exonérations de cotisations sociales en question</i> .....	27
a) Une efficacité non démontrée .....	27
b) Des pistes de réforme .....	28
c) Le problème persistant de la dette vis-à-vis des bailleurs sociaux.....	29
2. <i>L'utilité du service militaire adapté</i> .....	30
<b>II. PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »</b> .....	<b>31</b>
A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME .....	31
B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN HAUSSE DE 2,2 % .....	32
1. <i>L'action « Logement »</i> .....	32
a) Les engagements pris pour 2007 ont été tenus .....	33
b) Les prévisions pour 2008 : un effort qui reste insuffisant .....	33
2. <i>L'action « Aménagement du territoire »</i> .....	34
3. <i>L'action « Continuité territoriale »</i> .....	35
a) Le passeport mobilité.....	35
b) La dotation de continuité territoriale.....	35
4. <i>L'action « Sanitaire et social »</i> .....	35
5. <i>L'action « Culture, jeunesse et sport »</i> .....	36
6. <i>L'action « Collectivités territoriales »</i> .....	36
7. <i>L'action « Coopération régionale »</i> .....	37
C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE .....	37
1. <i>L'action « Logement »</i> .....	38
2. <i>L'action « Aménagement du territoire »</i> .....	38
3. <i>La continuité territoriale</i> .....	39
4. <i>L'action « Collectivités territoriales »</i> .....	39
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE DONT L'ADOPTION DE L'ARTICLE 45 BIS RATTACHÉ</b> .....	<b>41</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>43</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. La première préoccupation de votre rapporteur spécial tient à la **mauvaise qualité des informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer**. Ce problème est chronique et a déjà été relevé maintes fois dans les précédents rapports de votre rapporteur. **Le taux de réponse aux questionnaires budgétaires était cette année de seulement 37 % à la date limite** de réponse du 10 octobre. Les réponses sont par ailleurs souvent lacunaires, elles consistent parfois dans le simple envoi d'un rapport ou ne correspondent pas aux questions posées. Le document de politique transversale, s'il connaît quelques améliorations par rapport à l'année dernière, se fixe comme objectif d'être exhaustif en 2010, ce qui révèle que son utilisation pour l'analyse de la dépense de l'Etat en faveur de l'outre-mer est aujourd'hui difficile.

2. La **mission « Outre-mer »** regroupe les politiques gérées en propre par le secrétariat d'Etat, pour un montant de 1,73 milliard d'euros. Il ne s'agit cependant **que d'une fraction des dépenses de l'Etat consacrées aux départements et collectivités territoriales d'outre-mer**, qui s'élèvent au total selon le document de politique budgétaire sur l'outre-mer à 12,84 milliards d'euros, et à plus de 15 milliards d'euros en tenant compte des dépenses fiscales.

3. Par ailleurs, **le secrétariat d'Etat se voit dépossédé de la gestion de nombreux crédits** relatifs aux aides directes à l'emploi et à la création d'entreprise, qui sont affectés à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Par conséquent, il ne dispose plus que d'une **très faible marge de manœuvre sur les crédits de la mission**, ceux-ci résultant majoritairement de l'application de dispositions légales et contractuelles, telles que les exonérations de charges patronales ou les dotations aux collectivités territoriales d'outre-mer. Ce constat plaide, selon votre rapporteur spécial, pour la **transformation du secrétariat d'Etat en une administration de coordination** qui apporterait à la gestion des crédits par les autres ministères la plus-value résultant d'une bonne connaissance des spécificités économiques et sociales de l'outre-mer.

4. Votre rapporteur spécial tient à signaler **l'effort fait en matière de logement** pour réduire le montant des impayés de l'Etat, avec une réduction importante de l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, conformément aux préconisations de son rapport d'information<sup>1</sup> sur le logement. Toutefois, **ces efforts doivent être amplifiés** si l'on souhaite que l'Etat honore le montant de ses impayés vis-à-vis des bailleurs sociaux, qui s'élevait en 2006 à environ 800 millions d'euros.

5. Les conclusions du rapport d'étape du 6 décembre 2006 de la commission nationale chargée d'évaluer les effets de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003<sup>2</sup>, dans ses volets défiscalisation et exonérations de charges sociales, constituée au mois de juin 2006, signalent qu'il est **difficile d'évaluer l'efficacité de mesures telles que les exonérations de charges patronales**, qui représentent pourtant un montant élevé de 867 millions d'euros en 2008. L'ensemble de ces questions pourra faire l'objet d'un réexamen lors du projet de loi de programme sur l'outre-mer qui devrait être discuté l'année prochaine.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 88 (2006-2007).

<sup>2</sup> Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

6. Par ailleurs, votre rapporteur spécial sera attentif aux **diverses dettes que l'Etat continue à accumuler vis-à-vis d'une part des organismes de sécurité sociale**, puisque les montants des compensations des exonérations de charges sociales sont sous-évalués à hauteur de 300 millions d'euros chaque année depuis deux ans **et, d'autre part, des collectivités territoriales**, puisqu'il apparaît que les impayés au titre de l'action « Aménagement du territoire » s'élèveront à 80 millions d'euros pour la seule année 2007.

7. Enfin, bien que cette mesure ne relève pas strictement du périmètre de la mission « Outre-mer », votre rapporteur spécial rappelle sa **volonté de voir modifié le dispositif d'indemnité temporaire attribuée aux fonctionnaires de l'Etat qui prennent leur retraite à La Réunion et dans les collectivités à statut particulier**. Dans le prolongement de travaux antérieurs de la Cour des comptes, le rapport d'audit et de modernisation rendu en novembre 2007 sur ce dispositif révèle en effet son coût croissant, estimé à 300 millions d'euros en 2007, et indique à son sujet que « *les justifications d'ordre économique ne sont pas probantes* ». Les fonds servant à son financement pourraient très utilement **être réorientés vers des actions structurelles** ayant des effets économiques plus importants sur l'économie ultramarine.

## **CHAPITRE I : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « OUTRE-MER »**

### **I. UNE INFORMATION DU PARLEMENT PARTICULIÈREMENT LACUNAIRE**

La première préoccupation de votre rapporteur spécial tient à **la mauvaise qualité des informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer**. Ce problème est chronique et a déjà été relevé maintes fois dans les précédents rapports de votre rapporteur, qui constate donc que les services n'en tiennent pas compte.

Les conclusions du rapport de la mission d'audit de modernisation rendu en février 2007 sur le dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer formulent des critiques qui recourent les difficultés rencontrées par votre rapporteur. Ce rapport énonçant notamment que le ministère de l'outre-mer *« victime de ses cloisonnements internes et de son isolement, éprouve des difficultés à gérer et à partager l'information »*.

#### **A. UN TAUX DE RÉPONSE AU QUESTIONNAIRE DE SEULEMENT 37 %**

**Le taux de réponse aux questionnaires budgétaires était de seulement 37 %** à la date limite de réponse du 10 octobre. Pourtant, le nombre de questions a beaucoup baissé. Il y en avait 121 en 2005, 88 en 2006 et seulement 51 cette année.

Les réponses sont par ailleurs souvent lacunaires, elles consistent parfois dans le simple envoi d'un rapport ou ne correspondent pas aux questions posées. Certaines réponses correspondent à des questions posées par d'autres intervenants que votre rapporteur spécial, ou ont été adressées avec un en-tête de l'Assemblée nationale.

#### **B. UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE QUELQUE PEU AMÉLIORÉ**

**Le document de politique transversale connaît pour sa part quelques améliorations** par rapport à l'année dernière. Un amendement avait été adopté l'année dernière, sur l'initiative de votre rapporteur spécial et des trois rapporteurs spéciaux des commissions saisies pour avis, prévoyant la réintégration au document de politique transversale des informations qui figuraient dans les jaunes jusqu'en 2006.

Ces changements ont été pris en compte. Le document de politique transversale comporte davantage de programmes concourant à la politique transversale en faveur de l'outre-mer que les années précédentes. L'évolution est positive avec 4 programmes en 2006, 17 programmes en 2007 et 50 programmes dans le document annexé au présent projet de loi de finances.

**Toutefois, des lacunes demeurent**, les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » concourant à la politique en faveur de l'outre-mer n'y figurent notamment pas. **Le document de politique transversale se fixe en effet comme objectif d'être exhaustif en 2010**, ce qui montre que son utilisation pour l'analyse de la dépense de l'Etat en faveur de l'outre-mer est aujourd'hui difficile, même si la responsabilité de cette lacune n'incombe pas uniquement au secrétariat d'Etat à l'outre-mer mais plus généralement aux difficultés de mise en commun d'informations traitées différemment par les ministères concernés.

## **II. L'EVOLUTION DE L'ARCHITECTURE DE LA MISSION**

### ***A. LA DISPARITION D'UN MINISTÈRE DÉDIÉ À L'OUTRE-MER***

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

**Au printemps 2007, le ministère dédié à l'outre-mer a disparu pour devenir un secrétariat d'Etat sous la tutelle du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.**

Votre rapporteur spécial espère que cette modification aura des effets positifs sur la qualité du travail des services dédiés à l'outre-mer. Elle pourrait répondre à certaines critiques formulées notamment par l'audit de modernisation précité : *« enfin, le ministère de l'outre-mer ne coopère pas suffisamment, au titre de suivi territorial, avec le grand partenaire qu'est le ministère de l'intérieur »*. De ce point de vue, la réorganisation ministérielle et la création d'un ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales répond à un besoin. Même s'il est encore trop tôt pour savoir comment l'intégration du secrétariat d'Etat à l'outre-mer se fera et si elle aura réellement des effets positifs. On peut déjà relever que la secrétaire générale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a reçu mission du ministre et du secrétaire d'Etat pour proposer des rapprochements et des mutualisations entre les deux directions du secrétariat d'Etat et les directions du ministère.

Les structures administratives bénéficieraient probablement aussi de davantage de stabilité. On peut rappeler, en effet, que le ministère de l'outre-mer était déjà un secrétariat d'Etat rattaché au ministère en charge de l'intérieur de 1976 à 1986, avant de redevenir un ministère, puis de nouveau un secrétariat d'Etat rattaché au ministère de l'intérieur de 1997 à 2002 et enfin, jusqu'au 18 mai 2007, un ministère dédié.

**Cette nouvelle architecture risque aussi toutefois d'avoir des effets négatifs.** Elle a, en effet, remis en cause la réforme qui prévoyait la création d'un secrétaire général du ministère, celle d'un service juridique et celle d'une sous-direction de l'évaluation qui aurait aidé le ministère à assumer sa fonction de chef de file de la politique interministérielle. Les principes qui animaient ces évolutions doivent continuer à être poursuivis : renforcement de la capacité d'expertise juridique et développement de l'évaluation des politiques publiques conduites en outre-mer.

### ***B. LA PERTE DE CERTAINES COMPÉTENCES***

La justification de l'existence du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, ainsi que de la mission « Outre-mer », réside dans la nécessité d'une bonne expertise et d'une connaissance du terrain en outre-mer que n'ont pas les autres administrations centrales.

Toutefois, **en matière d'emploi, le secrétariat d'Etat perdra en 2008 la compétence de gestion de nombreux dispositifs d'aide directe à l'emploi et à la création d'entreprises.** A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, ceux-ci seront gérés par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et par conséquent intégrés à la mission « Travail et emploi ». Il faudra veiller à ce que cette intégration des actions outre-mer dans les autres missions du budget de l'Etat ne fasse pas perdre la plus-value qu'apporte l'existence d'une administration et d'une mission dédiées.

Cette évolution plaide pour un recentrage du rôle du secrétariat d'Etat à l'outre-mer sur des fonctions de coordination, pour lesquelles il peut effectivement apporter une réelle plus-value.

### ***C. LA NOUVELLE ARCHITECTURE DES PROGRAMMES***

La nouvelle architecture de la mission « Outre-mer » résulte de la réorganisation ministérielle qui a vu le ministère de l'outre-mer transformé en secrétariat d'Etat rattaché au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Au niveau budgétaire, cela s'est tout d'abord traduit par la fusion des programmes 2 et 3 de la mission. Ainsi, le programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer » a été partiellement intégré au programme « Conditions de vie outre-mer », les actions « Collectivités territoriales » et « Coopération régionale » du programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer » lui ayant été transférées.

La dernière action du programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer », qui s'intitule « Soutien et état-major », a quant à elle été transférée aux programmes 108, « Administration territoriale » et 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». L'action « Soutien et état-major » rassemblait en effet les moyens des fonctions de support du ministère et notamment les dépenses de personnel. Ceux-ci sont donc mis en commun avec les crédits du ministère de l'intérieur. Cela peut préfigurer les gains de performance résultant d'une meilleure coordination entre l'administration du ministère de l'outre-mer et celle du ministère de l'intérieure, souhaitée par la mission d'audit sur la dépense de l'Etat outre-mer<sup>1</sup>.

Ainsi, dans la maquette budgétaire du projet de loi de finances pour 2008, la mission « Outre-mer » est divisée en **deux programmes** et **neuf actions**, en lieu et place des trois programmes et dix actions du projet de loi de finances pour 2007.

#### ***D. LA CRÉATION D'UNE ADMINISTRATION DE COORDINATION ?***

**Divers facteurs conduisent votre rapporteur spécial à souhaiter que le secrétariat d'Etat à l'outre-mer devienne une administration, non pas de gestion, mais de coordination des politiques de l'Etat en outre-mer.**

D'une part, la gestion des crédits gagne à être affectée aux ministères dont c'est le cœur de métier. Ainsi, les crédits relatifs aux aides directes à l'emploi ont été transférés au ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité. Par ailleurs, la création d'un secrétariat d'Etat a conduit au transfert au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales des fonctions de soutien administratif.

Le secrétariat d'Etat est donc déjà dépossédé d'une partie importante des crédits sur lesquels une marge de manœuvre existe. Aujourd'hui, la mission « Outre-mer » regroupe majoritairement des crédits sur lesquels aucune marge de manœuvre n'est pas disponible puisqu'ils résultent de dispositions légales ou contractuelles.

---

<sup>1</sup> Mission d'audit de modernisation, rapport sur le dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer, février 2007.

Toutefois, l'administration dédiée à l'outre-mer est la seule à disposer de l'expertise nécessaire à la mise en œuvre des politiques nationales en outre-mer. Cette expertise est d'autant plus importante que la situation économique et sociale des collectivités territoriales d'outre-mer présente des spécificités importantes par rapport à celle de métropole. Ainsi, le secrétariat d'Etat peut apporter une réelle plus-value dans le conseil et le contrôle de la mise en œuvre des politiques en outre-mer. **Votre rapporteur spécial est donc favorable à ce qu'il se réoriente ainsi vers une fonction de coordination** davantage que vers une fonction de gestion, mouvement d'ailleurs déjà engagé par le présent projet de loi de finances et par la création, prévue au premier semestre 2008, d'un conseil interministériel pour l'outre-mer, présidé par le Président de la République. Cette évolution est par ailleurs préconisée par l'audit sur la modernisation de l'Etat mené conjointement par le contrôle général économique et financier et l'inspection générale de l'administration en février 2007.

### **III. LES CREDITS DE LA MISSION : 1,73 MILLIARD D'EUROS**

Dans le projet de loi de finances pour 2008, la mission « Outre-mer » représente **1,730 milliards d'euros de crédits de paiement (CP)** contre 1,690 milliards d'euros dans le PLF 2007 à périmètre constant et **1,764 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** contre 1,739 milliards d'euros dans le PLF 2007.

#### ***A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION : + 3 %***

Pour étudier l'évolution des crédits de la mission, il faut raisonner à périmètre constant en rassemblant dans le projet de loi de finances pour 2007 les actions correspondant à la nouvelle composition du programme « Conditions de vie outre-mer » dans le présent projet de loi de finances et en réduisant les montants de 2007 des actions aujourd'hui transférées au ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité.

**Evolution des crédits des deux programmes de la mission à périmètre 2008**

(en millions d'euros)

	AE ouverts en LFI pour 2007	AE demandés pour 2008	Evolution	CP ouverts en LFI pour 2007	CP demandés pour 2008	Evolution
Programme 138 « Emploi outre- mer »	961,7	1.001,7	+ 4,2 %	974,3	1.008,7	+ 3,5 %
Programme 123 « Conditions de vie outre-mer »	757,9	762	+ 0,5 %	705,8	721,4	+ 2,2 %
Mission « Outre-mer » <sup>4</sup>	1.719,6	1.763,7	+ 2,6 %	1.680,1	1.730,1	+ 3 %

Source : projets annuel de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2007 et 2008

Votre rapporteur spécial constate que les crédits de la mission, hors dépenses fiscales, connaissent une **augmentation de 3 %, supérieure à la norme applicable à l'ensemble des dépenses de l'Etat.**

Toutefois, cette évolution doit être complétée de l'étude de l'évolution des crédits globalement affectés à la politique transversale de l'Etat en faveur de l'outre-mer et de ceux des dispositifs de dépenses fiscales dont l'objet principal contribue aux programmes de la mission « Outre-mer ».

**Les conséquences du passage du cyclone Dean aux Antilles**

Les 16 et 17 août 2007, le passage du cyclone Dean aux Antilles a occasionné des dégâts importants en Guadeloupe et, dans une moindre mesure, en Martinique.

L'urgence de la situation a conduit l'Etat à mobiliser le fonds de concours pour l'outre-mer, afin de permettre une indemnisation des dommages. Ce fonds de concours a quatre volets. Il vise à indemniser :

- les familles les plus touchées qui nécessitent une aide d'extrême urgence,
- les ménages et entreprises individuelles pour les dégâts causés sur des biens de première nécessité ou des matériels professionnels non assurés,
- les collectivités territoriales, pour les dommages causés à des biens non assurables tels que la voirie ou les réseaux d'eau potable,
- et enfin, les exploitants agricoles pour leurs pertes de récoltes et de fonds.

<sup>4</sup> Les montants pour 2007 sont indiqués au périmètre de la mission dans le projet de loi de finances pour 2008.

A ce titre, un décret d'avance pris par le ministre du budget en octobre 2007 a ouvert pour la mission « Outre-mer » 61 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits ont été ouverts sur le programme 160 « Intégration et valorisation de l'outre-mer », qui n'apparaît plus dans l'architecture de la mission pour 2008.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, ces montants seront affectés pour les trois quarts aux exploitants agricoles ayant perdu des fonds et des récoltes. En effet, le cyclone a essentiellement affecté les cultures agricoles.

Toutefois, les montants globaux des dégâts causés par le cyclone et de ses conséquences économiques ne pourront être déterminés qu'une fois que l'ensemble des déclarations de sinistres auront été traitées par les services concernés. Le montant global estimé serait supérieur à 500 millions d'euros, dont 350 millions d'euros qui correspondraient à des dommages non assurables.

Les exploitants de la filière banane ont été particulièrement touchés. En effet, la reconstitution des parcelles les plus dévastées nécessite une jachère de deux ans avant de pouvoir être replantées. Ainsi, c'est en moyenne une année de récolte qui a été perdue pour les exploitants de la filière. Agrégées aux coûts de reconstitution des parcelles, ces pertes s'élèveraient dans l'ensemble à plus de 90 millions d'euros, donc plus de 80 millions d'euros en Martinique.

*Source : informations transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer*

## ***B. UNE MISSION NE REPRÉSENTANT QUE 1,35 % DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE TOTAL POUR L'OUTRE-MER***

Les crédits de mission « Outre-mer » ne représentent toutefois que **13,5 %** du montant total des crédits affectés, selon le document de politique transversale sur l'outre-mer, à la politique de l'Etat en direction de l'outre-mer.

Celui-ci s'élève en effet à **12,84 milliards d'euros**, hors dépenses fiscales, pour 2008. Ce montant est en augmentation de 3,5 % par rapport aux 12,41 milliards d'euros qui y étaient consacrés en 2007. La hausse des crédits en direction de l'outre-mer est donc supérieure aux 50 millions d'euros supplémentaires que fait apparaître le projet annuel de performances annexé à la mission « Outre-mer ».

## ***C. 2,814 MILLIARDS D'EUROS DE DÉPENSES FISCALES***

L'évolution des dépenses fiscales dont l'objet principal contribue aux programmes de la mission s'avère particulièrement intéressante dans l'analyse des actions en faveur de l'outre-mer puisque leur montant dépasse largement celui des crédits affectés à la mission « Outre-mer ».

**La somme prévisionnelle de ces dépenses fiscales pour 2008 est égale à 2,814 milliards d'euros.**

**Les principales dépenses fiscales et leur évolution entre 2007 et 2008**

(en millions d'euros)

Dispositif	Base juridique	Descriptif du dispositif	Evaluation	
			2007	2008
<b>MENAGES</b>				
Impôt sur le revenu	Art. 197-I-3 du CGI	Réduction, dans la limite d'un certain montant, de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion, et 40 % en Guyane).	250	270
Plus-values	Art. 150-O A, 164 B-I-f, 200 A-7 du CGI	Réduction de l'imposition forfaitaire au taux de 16 % des plus-values réalisées dans les DROM et COM par certains associés à l'occasion de la cession de droits sociaux.	4	4
<b>TVA</b>				
TVA	Art. 296 du CGI	Application d'un taux minoré de TVA en Guadeloupe, Martinique et Réunion : 8,5 % pour le taux normal, 2,1 % pour le taux réduit.	1.040	1.070
La TVA non perçue récupérable dite « TVA NPR » -	<b>Pas de base légale</b>	Déduction ou remboursement de la TVA non perçue sur les produits.	200	200
Exonération concernant certains produits et matières premières	Art. 295-1-5° et 6° du CGI	Exonération de la TVA pour certains produits, matières premières et pour les produits pétroliers en Guadeloupe, Martinique et Réunion.	80	80
<b>Impôt sur les sociétés</b>				
Abattement IS	Art. 217 bis du CGI	Abattement de 33 1/3 % sur le résultat (bénéfices et pertes)	85	90
<b>Défiscalisation pour les investissements</b>				
IR – logement, investissement productif	Art. 199 <i>undecies</i> A et B du CGI	Réduction d'impôt de 50 % (majorée à 60 % ou 70 % dans certains cas) du montant de l'investissement productif et réductions d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements.	720	780
IS investissement productif	Art. 217 <i>undecies</i> et <i>duodecies</i> du CGI	Déduction des investissements productifs et des souscriptions au capital des entreprises qui réalisent de tels investissements.	160	180
<b>Divers</b>				
TIPP	Art. 267 du code des douanes	Exclusion des DOM du champ d'application de la TIPP.	130	130
Réduction taxe sur les salaires	Art. 231-2 bis et 231-5 du CGI	Taxe due par les non redevables à la TVA, avec une diminution du taux à 2,95 % (Guadeloupe, Martinique, La Réunion) et de 2,55 % en Guyane, et l'exonération des employeurs réalisant des opérations qui seraient soumises à TVA si elle leur était applicable, comme des organismes professionnels et employeurs agricoles.	5	5
IR – déficits industriels et commerciaux	Art. 199 <i>undecies</i> B-I bis du CGI	Imputation sur le revenu des déficits industriels et commerciaux non professionnels provenant de locations d'établissements touristiques ayant fait l'objet de travaux de rénovation	3	3
Réduction droit d'enregistrement et de timbre	Art. 1043 A du CGI	Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane.	2	2

Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Votre rapporteur spécial constate que ces dépenses **augmentent de 5 %** par rapport à l'année 2007, où elles s'élevaient à 2,679 milliards d'euros. Si l'on ajoute ce montant à celui de la politique transversale de l'Etat, **l'effort financier global pour l'outre-mer sera de plus de 15 milliards d'euros en 2008.**

Cette hausse peut sembler injustifiée au regard du manque d'analyse de l'efficacité de ces dépenses fiscales. Il apparaît ainsi que les divers dispositifs d'aide fiscale à l'investissement coûtent à l'Etat près de 1 milliard d'euros. Or, bien qu'ils ne soient pas destinés uniquement à créer des emplois, mais aussi à générer de la croissance, on constate que le nombre d'emplois créés grâce à ces mesures est estimé par le secrétariat d'Etat, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, à 1.179. Ainsi, **en apparence, un emploi créé nécessite une dépense fiscale de plus de 800.000 euros**, ce qui appelle, à l'évidence, une réflexion sur l'éventuelle réforme de ces dispositifs.

Votre rapporteur spécial a relevé tout particulièrement que **les prévisions des montants des dépenses fiscales pour une année varient fortement d'un projet de loi de finances à l'autre.** Ainsi, par exemple, le coût du taux réduit de TVA est évalué, dans le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances, à 50 millions d'euros de plus que ce que les estimations du projet annuel de performances de l'année dernière prévoyaient. De même, la prévision pour l'année 2007 du coût de la réduction d'impôt de 50 % au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements est supérieure de 120 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances à l'estimation du projet de loi de finances pour 2007.

En effet, les résultats fournis dans les documents budgétaires ne sont que des estimations. A titre d'exemple, et comme votre rapporteur spécial a pu le montrer dans son rapport d'information consacré au logement<sup>5</sup>, les dépenses fiscales dans ce secteur ne font l'objet d'une demande d'agrément qu'à compter d'un certain seuil. En conséquence, en dessous de ce seuil, elles ne peuvent être qu'approchées.

De manière générale, les montants prévisionnels des dépenses fiscales pour 2007 dans le projet de loi de finances pour 2007 étaient de 2,504 milliards d'euros. On constate donc une évolution beaucoup plus importante des dépenses fiscales si l'on compare à ce montant les montants prévisionnels pour 2008 du projet de loi de finances pour 2008. L'augmentation des dépenses fiscales sur un an est alors de 12,4 %. Les montants prévisionnels de l'année dernière étaient manifestement sous-évalués.

Par ailleurs, le montant des dépenses fiscales en 2008 sera supérieur de plus de 60 % aux crédits prévus par le projet de loi de

---

<sup>5</sup> Rapport n° 88 (2006-2007), « Le logement en outre-mer : passer du discours à la réalité ».

finances pour la mission. Le montant des sommes en jeu s'accommode mal du **manque de précisions et de la faiblesse des évaluations de l'utilité de ces dépenses fiscales.**

La hausse des crédits de la mission doit donc aussi s'apprécier au regard de cette évolution des dépenses fiscales consacrées à l'outre-mer.

#### ***D. UNE RÉPARTITION INÉGALE DES CRÉDITS SELON LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER***

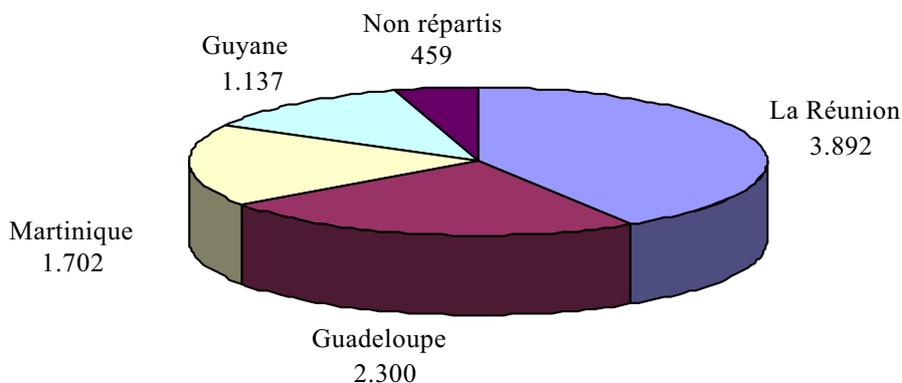
##### **1. Répartition par collectivité territoriale**

Les crédits globaux de l'effort budgétaire pour l'outre-mer sont répartis inégalement entre les départements et régions d'outre-mer et les collectivités d'outre-mer.

##### **Répartition des crédits entre les départements et régions d'outre-mer**

**Total : 9.490**

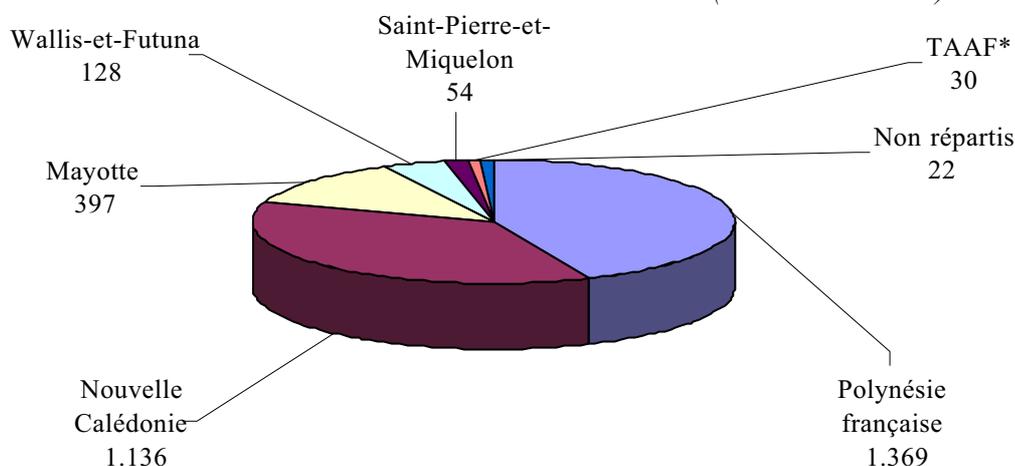
*(en millions d'euros)*



### Répartition des crédits entre les collectivités d'outre-mer

Total : 3.136

(en millions d'euros)



\* TAAF : terres australes et antarctiques françaises.

Source : projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

Ainsi, les crédits des départements et régions s'élèvent à 9.490 millions d'euros, tandis que ceux destinés aux collectivités d'outre-mer sont de 3.136 millions d'euros, soit le quart des dépenses totales.

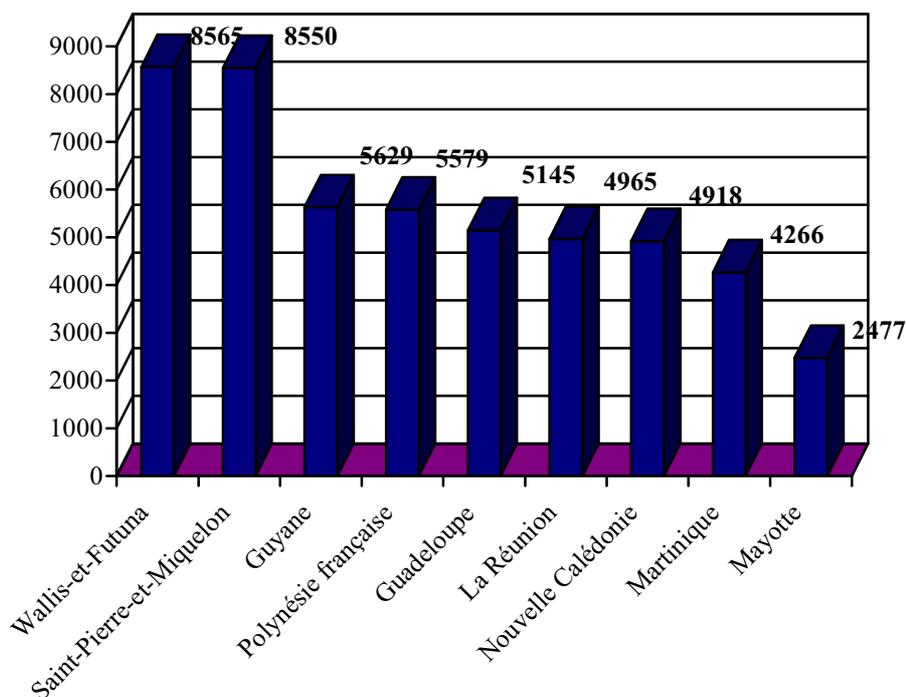
Il apparaît d'après ces chiffres que, d'une part, les départements et régions d'outre-mer bénéficient de trois fois plus de crédits que les collectivités d'outre-mer et que, d'autre part, au sein de chaque catégorie, la répartition des crédits est inégale.

Ainsi, les départements et régions de La Réunion, de Guadeloupe et de Martinique sont celles qui bénéficient du montant de crédits le plus élevé. Au sein des collectivités d'outre-mer, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie reçoivent à elles deux plus des trois quarts des crédits alloués à l'ensemble de ces collectivités.

## 2. Répartition par habitant et par collectivité territoriale

### Montant des crédits par habitant de la collectivité territoriale

(en euros)



Source : projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances

Trois constats peuvent être faits en rapportant les crédits affectés par le présent projet de loi de finances à la population de chaque collectivité territoriale d'outre-mer :

- trois groupes distincts se dégagent, l'essentiel des collectivités territoriales d'outre-mer se situant dans un groupe relativement homogène où le montant des crédits par habitants s'élève entre 4.200 et 5.700 euros par habitant ;

- les collectivités de Wallis-et-Futuna et de Saint-Pierre-et-Miquelon ont des dotations par habitants largement au-dessus de la moyenne puisque celles-ci dépassent 8.500 euros par habitant. Cette différence peut s'expliquer par la taille relativement faible de la population de ces territoires et le caractère incompressible de certaines dépenses ;

- enfin, les crédits par habitant affectés à Mayotte sont relativement faibles, puisque inférieurs à 2.500 euros par habitant alors que la population mahoraise est de plus de 160.000 habitants. Ce constat

résulte en partie de la proximité de l'île de La Réunion qui permet une mutualisation de certaines dépenses. Il indique toutefois que l'Etat doit poursuivre ses efforts en direction de la collectivité départementale de Mayotte.



## CHAPITRE II : ANALYSE DES PROGRAMMES

### I. PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

#### A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME

Le programme 138 « Emploi outre-mer » retrace l'ensemble des actions du ministère de l'outre-mer destinées à soutenir et développer l'emploi dans les départements et les collectivités d'outre-mer. Il est composé de **deux actions**, dont les libellés ont été modifiés notamment suite au transfert au ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité des aides directes à l'emploi à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

#### 1. L'exclusion de nombreux dispositifs remet en question l'utilité du programme « Emploi outre-mer »

*a) Le transfert à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle*

**La gestion de nombreux dispositifs d'aide à l'emploi et à la création d'entreprises seront transférés en 2008 du ministère de l'outre-mer à celui du travail, des relations sociales et de la solidarité.** Les programmes 102 « Accès et retour à l'emploi » et 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi », de la mission « Travail et emploi », englobent donc désormais à la fois des dispositifs nationaux qui s'appliquent en outre-mer et des dispositifs spécifiques à l'outre-mer, sous la responsabilité de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). **Les crédits transférés s'élevaient dans le projet de loi de finances pour 2007 à plus de 160 millions d'euros**, soit 16 % des crédits de paiement du programme dans le projet de loi de finances pour 2008.

En termes de qualité de gestion, ce changement peut être bénéfique. En effet, le ministère en charge du travail a acquis une expertise qui garantit la bonne gestion des crédits affectés à l'outre-mer.

L'information concernant ces dispositifs transférés est par ailleurs toujours disponible puisqu'elle figure dans le document de politique transversale sur l'outre-mer. Celui-ci fournit notamment la liste des programmes ne figurant pas dans la mission « Outre-mer » mais participant à la politique globale en faveur de l'outre-mer.

*b) Les problèmes posés par le transfert à la DGEFP*

La gestion des crédits liés à la politique de l'emploi ultramarine par le ministère en charge de l'outre-mer se justifiait par la situation spécifique du marché de l'emploi outre-mer, caractérisé notamment par un fort taux de chômage et une proportion élevée de jeunes non qualifiés. Il faudra donc s'assurer que les gains en qualité de gestion induits par le transfert de la gestion de ces crédits au ministère en charge du travail sont plus appréciables que la **perte éventuelle qui pourrait résulter d'une moindre connaissance des spécificités du marché du travail ultramarin.**

Votre rapporteur spécial s'interroge sur certains dispositifs, transférés à la mission « Travail et emploi » selon le projet annuel de performances relatif à cette mission, mais toujours présents dans le projet annuel de performances de la mission « Outre-mer ».

Par ailleurs, on ne peut que regretter que tous les dispositifs d'aide à l'emploi outre-mer ne figurent plus dans la mission « Outre-mer ». La logique de la loi organique relative aux lois de finances<sup>6</sup> implique que toutes les actions qui visent le même objectif figurent dans la même mission, si ce n'est dans le même programme. Dans le cas contraire, **l'existence même d'un programme « Emploi outre-mer » est remise en cause puisque celui-ci ne permet pas d'avoir une vision globale des aides spécifiques à l'outre-mer.** Tel qu'il figure dans le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances, il est composé à 86 % du dispositif d'exonération de charges patronales. Les objectifs attachés au programme sont par ailleurs réduits de 5 à 2 et ne concernent plus que le dispositif d'exonération de cotisations sociales et le service militaire adapté (SMA). Ils ne sont plus à même de représenter la situation globale de l'emploi en outre-mer.

Enfin, le regroupement au sein d'un même programme de toutes les mesures relatives à l'outre-mer permettait de profiter des **possibilités offertes par la LOLF, notamment la fongibilité asymétrique des crédits, pour adapter les contrats aux besoins locaux et aux structures des économies.**

*c) La solution proposée par votre rapporteur spécial*

Ainsi, et pour que l'existence d'une mission dédiée à l'outre-mer conserve un sens, **votre rapporteur spécial est favorable à ce que le programme « Emploi outre mer » décrive effectivement l'ensemble des actions menées par l'Etat pour améliorer la situation de l'emploi dans les collectivités territoriales d'outre-mer.**

---

<sup>6</sup> Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

Cela impliquerait, si les crédits des dispositifs d'aide à l'emploi sont gérés par la DGEFP, de **faire du directeur de la DGEFP le responsable du programme « Emploi outre-mer »** et de transformer la mission « Outre-mer » en une mission interministérielle, beaucoup mieux à même de gérer et de rendre compte des efforts faits en faveur des collectivités territoriales d'outre-mer en matière d'aide à l'emploi.

## **2. La répartition des dispositifs entre les deux actions du programme**

Le projet annuel de performances indique que les deux actions qui composent ce programme sont censées concerner respectivement les mesures « structurelles » et les mesures « conjoncturelles » mises en œuvre par le ministère de l'outre-mer.

Cette division, qui serait théoriquement pertinente, n'est toutefois pas concrètement mise en pratique dans l'architecture du programme.

En effet, les actions d'aide à la structuration du dialogue social et celles d'accompagnement et d'évaluation des politiques pour l'emploi outre-mer, qui figuraient dans l'action 1 l'année dernière, sont, dans le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances, regroupées dans l'action 2. Outre que cette modification de périmètre n'est pas expliquée, votre rapporteur spécial comprend mal pourquoi les actions en faveur du dialogue social et celle visant à l'évaluation des politiques ont été transférées dans le champ des mesures conjoncturelles.

## **3. L'action n° 1, « Abaissement du coût du travail »**

En pratique, l'action n° 1, « Abaissement du coût du travail », ne regroupe plus que les crédits correspondant aux mesures d'allègement du coût du travail pour les entreprises du secteur marchand, par des mécanismes d'exonérations sur les cotisations patronales de sécurité sociale.

On peut remarquer **le champ très large** des entreprises bénéficiant de ce dispositif puisque, outre les entreprises de moins de 11 salariés, il concerne les entreprises de secteurs aussi divers que le tourisme, l'agriculture, les technologies de l'information et de la communication ou encore la presse. Ainsi, votre rapporteur spécial souscrit aux remarques faites par l'audit de modernisation sur l'efficacité des exonérations de charges sociales en outre-mer rendu en juillet 2006 et selon lequel *« les exonérations de charges apparaissent plus comme un dispositif de transfert indifférencié de la métropole vers les DOM que comme un dispositif ciblé sur la création d'emploi »*.

L'étude de ce programme donne à votre rapporteur spécial une nouvelle occasion de déplorer les lacunes des informations fournies dans le cadre du présent projet de loi de finances. En effet, si les aides à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte ont été transférées de l'action n° 1 à l'action n° 2, celles concernant les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon ne figurent plus dans le projet annuel de performances, sans qu'aucune explication ne soit avancée.

#### **4. L'action n° 2, « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »**

En pratique, l'action n° 2, « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle », correspond à un ensemble varié de dispositifs d'aide à l'emploi.

Elle regroupe des mesures conjoncturelles, telles que le projet initiative jeune dans son volet mobilité, et des mesures structurelles, telles que les actions d'aide à la structuration du dialogue social, sans véritable cohérence.

Elle finance notamment le service militaire adapté (SMA), mis en place par un arrêté du 30 septembre 1991. Ce dispositif propose une expérience professionnelle à 718 volontaires techniciens et une formation à 2.182 volontaires stagiaires dans 37 métiers visant à l'obtention du Certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI).

Les modifications des directions gestionnaires de certains dispositifs se sont traduites par la **disparition dans cette action de diverses mesures directes d'aide à l'emploi et à la création d'entreprise**. Ainsi, le financement des congés solidarités ayant été conclu avant la disparition du dispositif, l'allocation de retour à l'activité, les stages de formation et d'insertion professionnelle, le dispositif des jeunes stagiaires du développement, le contrat d'accès à l'emploi spécifique à l'outre-mer, le soutien à l'emploi des jeunes diplômés, le contrat emploi-solidarité qui subsiste à Mayotte, le contrat emploi-consolidé encore applicable dans les départements et régions d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, le contrat d'accompagnement dans l'emploi, le contrat d'insertion par l'activité et enfin le contrat emploi-jeune ne figurent plus dans le projet annuel de performances de la mission « Outre-mer » annexé au présent projet de loi de finances.

## **B. ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS**

On constate que, financièrement, le programme d'aide à l'emploi est quasiment exclusivement orienté sur les dispositifs d'abaissement du coût du travail, l'action 1 représentant plus de 6 fois plus de crédits que l'action 2.

Par ailleurs, toute comparaison avec l'année 2007 est rendue difficile du fait des multiples modifications de périmètre du programme entre 2007 et 2008.

### **Répartition des crédits entre les actions du programme à périmètre 2008**

*(en millions d'euros)*

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	PLF 2007	PLF 2008	PLF 2007	PLF 2008
Action 1 « Abaissement du coût du travail »	845	867	838	867
Action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »	123	134,7	136	141,7
Total	968	1.001,7	974	1.008,7

*Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2007 et 2008*

Sans modification de périmètre, la diminution des crédits est de 13,8 % en AE et de 12,9 % en CP. Elle s'explique par le transfert d'actions menées en faveur de l'emploi et de la création d'entreprise en outre-mer au ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité. Ces actions représentaient plus de 160 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007.

**Ainsi, à périmètre constant, les crédits du programme augmentent de 4,2 % en AE et de 3,5 % en CP.**

## 1. L'action en faveur de l'abaissement du coût du travail

Ces crédits visent à compenser à la sécurité sociale le montant des différents dispositifs d'exonération de charges patronales.

La hausse du montant des crédits est très importante puisque 823 millions d'euros y étaient consacrés en 2007 alors que **867 millions d'euros sont prévus pour 2008, soit une hausse de 5,3 %**. Cette évolution confirme les conclusions formulées par la Cour des comptes, dans son rapport sur ce dispositif<sup>7</sup>, qui le qualifiait « *d'incontrôlé* ».

## 2. L'action « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »

Cette action, qui regroupait 319,9 millions d'euros en CP dans le projet de loi de finances pour 2007, ne regroupe plus que 141,7 millions d'euros dans le PLF 2008, soit une baisse de 55,7 %. Cette évolution s'explique par le transfert au ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité de nombreux dispositifs d'aide directe à l'emploi et à la création d'entreprise. Cette baisse explique, par ailleurs, comme votre rapporteur spécial l'a déjà fait remarquer, la baisse globale des crédits de la mission entre 2007 et 2008.

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

Les seuls emplois qui demeurent dans le périmètre de la mission « Outre-mer » sont ceux du SMA. Ces emplois résultent d'un accord<sup>8</sup> entre le ministère de la défense et celui de l'outre-mer qui indique que le ministère de la défense met en place auprès du ministère en charge de l'outre-mer le personnel d'encadrement nécessaire au fonctionnement du SMA. Ils sont stables par rapport à 2007 avec un plafond d'équivalents temps plein travaillé qui s'élève à 3.715.

---

<sup>7</sup> Rapport réalisé pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, n° 3335 (XII<sup>e</sup> législature).

<sup>8</sup> Arrêté du 30 septembre 1991 portant mission et organisation du service militaire adapté.

### **C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE**

**Le transfert à la DGEFP de la majeure partie des dispositifs d'aide à l'emploi a parallèlement réduit l'intérêt des objectifs et des indicateurs du programme.** En effet, par rapport à 2007, le nombre d'objectifs passe de 5 à 2. Dans le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances, les objectifs ne concernent plus que le dispositif d'exonérations de charges sociales et celui du service militaire adapté.

#### **1. L'efficacité des exonérations de cotisations sociales en question**

##### *a) Une efficacité non démontrée*

Le montant des fonds consacrés aux dispositifs d'exonération de cotisations sociales, soit 867 millions d'euros, justifierait qu'une mesure sérieuse de la performance soit mise en œuvre pour en attester l'efficacité.

Or, les deux indicateurs relatifs à **l'objectif 1 du programme « Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand »**, rattaché à cette action, ne sont pas satisfaisants.

Le premier indicateur mesure l'écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié entre les entreprises qui bénéficient d'exonérations de cotisations et l'ensemble des entreprises d'outre-mer. Alors que les prévisions pour 2005 et 2006 étaient d'un écart positif de 0,61 point de croissance, le projet annuel de performances fait apparaître un écart positif de seulement 0,13 point pour l'année 2005 et un écart nul pour l'année 2006. Par ailleurs, le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances omet de mentionner la prévision initiale pour 2007, qui était d'un écart positif de 0,61 point, pour n'indiquer que la prévision actualisée, qui fait apparaître un écart nul entre les entreprises aidées et l'ensemble des entreprises. Enfin, la moyenne des années 2004, 2005 et 2006 fait apparaître un écart négatif de 0,26 point.

Le deuxième indicateur concerne le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer bénéficiant d'exonérations de charges par rapport à celui des entreprises similaires de métropole, qui ne bénéficient donc pas des mêmes dispositifs. Outre qu'il se fixe un objectif cible pour 2011 inférieur à la réalisation de l'année 2005, cet indicateur est difficilement exploitable étant données les différences importantes entre les environnements économiques de métropole et d'outre-mer. Ses variations dépendent essentiellement de facteurs autres que le dispositif d'exonérations de cotisations sociales.

On peut donc conclure que les entreprises aidées par des exonérations de cotisations ne contribuent pas davantage que les autres aux créations d'emploi outre-mer. Les exonérations concernant un champ

très vaste de secteurs économiques, au vu des mauvaises performances de l'indicateur, on peut douter de l'efficacité réelle du dispositif. Votre rapporteur spécial souhaiterait ainsi que le dispositif soit davantage ciblé sur les secteurs économiques ultramarins qui ont réellement besoin de soutien.

Votre rapporteur spécial s'interroge par ailleurs sur l'augmentation des crédits affectés à cette action alors que la mission d'audit sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer affirmait en juillet 2006 que « *les informations relatives aux emplois [étaient] lacunaires et la politique de contrôle inexistante* » et qu'ainsi « *la mission n'est pas en mesure d'apporter un jugement global, précis et probant, sur les effets d'un tel mécanisme outre-mer* ».

#### *b) Des pistes de réforme*

L'objectif de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003<sup>9</sup> était en partie de créer un cadre stable pour favoriser le développement économique ultramarin. La Commission nationale pour l'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer estime ainsi, dans son rapport d'étape rendu le 6 décembre 2006, qu'il reste « *indispensable de maintenir la visibilité sur 15 ans de la loi de programme* ». Votre rapporteur spécial souscrit à cette affirmation.

Mais, sans remettre en cause les dispositions contenues dans la loi de programme de 2003, il estime que les pistes de réforme soulevées par la commission d'évaluation gagneraient à être mises en œuvre. Celle-ci a identifié trois problèmes et proposé des pistes pour y remédier.

Tout d'abord, elle reconnaît des lacunes quant à l'évaluation du dispositif et propose donc de **mieux exploiter les données « dans une démarche d'évaluation »**. Votre rapporteur spécial estime qu'en effet, compte tenu du coût des exonérations, il est assez difficile de se passer de mécanismes d'évaluation efficaces et précis.

Par ailleurs, elle préconise l'application en outre-mer de l'article 25 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006<sup>10</sup> qui dispose qu'en cas d'infraction à l'article L. 324-9 concernant le travail partiellement ou totalement dissimulé, constatée par un inspecteur du travail, les entreprises perdent le bénéfice de toute mesure de réduction et d'exonérations.

Une troisième piste de réforme, envisagée par la commission d'évaluation de la loi de programme, et soutenue par votre rapporteur spécial, viserait à **conditionner le bénéfice des exonérations de charges à l'apurement des dettes vis-à-vis des caisses générales de la sécurité**

---

<sup>9</sup> Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

<sup>10</sup> Loi n° 2005-1579 du 19 décembre 2005 de financement de la sécurité sociale pour 2006.

**sociale (CGSS)**. En effet, le taux de recouvrement des cotisations dues au-delà du plafond des exonérations reste insuffisant, avec une proportion à recouvrer qui varie entre 5,4 % et 15,7 % selon la collectivité territoriale d'outre-mer, à comparer à la moyenne métropolitaine inférieure à 1 %.

Enfin, le rapport de la mission d'audit de modernisation sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer fait des suggestions d'amélioration du dispositif que votre rapporteur spécial soutient : **exclusion des hauts salaires, suppression du seuil de 50 salariés dans le BTP, uniformisation des trois limites supérieures d'exonération actuelles**. Ces remarques devront être prises en compte dans la future mise en œuvre des zones franches globales d'activités.

*c) Le problème persistant de la dette vis-à-vis des bailleurs sociaux*

Votre rapporteur spécial s'inquiète de constater que la dotation annuelle du programme **sous-évalue chaque année depuis 2005 le montant nécessaire au financement des exonérations prévues par la loi**. Ces sous-budgétisations répétées avaient conduit à une dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale qui s'élevait fin 2006 à 720 millions d'euros, avant d'être apurée l'année dernière.

Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, cet apurement n'a été que ponctuel et **le montant des impayés a de nouveau été très élevé en 2007 puisqu'il devrait s'élever à plus de 330 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial avait déjà signalé ce problème dans sa contribution au rapport<sup>11</sup> sur la loi de règlement du budget de l'année 2006, qui affirmait que « *le ministère tend à s'installer de manière durable dans une situation qui le place en situation de « mauvais débiteur » face aux organismes sociaux en raison d'une sous-budgétisation manifeste des sommes dues* ».

Malgré ce constat alarmant, le présent projet de loi de finances ne prévoit pas de rompre avec cette pratique. En effet, selon les dernières estimations disponibles, le coût des exonérations devrait atteindre, à droit constant, 1.153 millions d'euros en 2008. Or, le présent projet de loi de finances ne prévoit que 867 millions d'euros pour financer les exonérations de charges patronales de l'année 2008, ce qui **devrait résulter en un montant d'impayé de près de 300 millions d'euros pour l'année**. Ce constat suscite donc l'étonnement et l'inquiétude de votre rapporteur spécial.

---

<sup>11</sup> Rapport n° 393 (2006-2007) tome II.

## 2. L'utilité du service militaire adapté

**L'objectif 2 « Assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA »** présente un indicateur qui mesure le taux d'insertion des volontaires en fin de contrat. Il s'agit d'un **indicateur clair, simple et bien construit, qui permet de juger de l'efficacité du dispositif.**

**Ce dispositif a démontré son efficacité**, comme l'a indiqué notre collègue François Trucy lors de son contrôle budgétaire, ayant donné lieu à une communication en commission le 24 octobre 2007<sup>12</sup>.

Au regard des critères de performance induits par la LOLF, le SMA a aujourd'hui pour objectif stratégique, inscrit au projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances, d'assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle. Si l'on peut se féliciter des forts taux d'insertion qu'il fait apparaître, on peut toutefois regretter, au regard des chiffres de 2006 et 2007, respectivement 76,5 % et 75 % (en prévision), que la cible pour l'année 2008 ne soit pas plus ambitieuse, puisqu'elle est de 75 %.

### **Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 138 « Emploi outre-mer »**

Le transfert à la DGEFP de la gestion des crédits de nombreux dispositifs d'aide à l'emploi et à la création d'entreprise outre-mer vide de sa substance le programme « Emploi outre-mer ». Les actions qu'il regroupe ne sont en effet plus à même de rendre compte de l'effort fait en faveur de l'emploi outre-mer et les indicateurs rattachés à ses actions ne reflètent plus la situation du marché du travail ultramarin. Ainsi, **vo****tre rapporteur spécial préconise un regroupement au sein du programme de l'ensemble des dispositifs en faveur de l'emploi outre-mer, la responsabilité de ce programme pouvant être confiée au directeur de la DGEFP, qui en gèrerait les dispositifs.**

Vo**tre rapporteur spécial regrette la mauvaise qualité des indicateurs relatifs au programme** et plus largement les lacunes dans l'évaluation de dispositifs auxquels l'Etat consacre pourtant des montants importants de crédits, notamment les exonérations de charges patronales.

Enfin, votre rapporteur spécial, comme notre collègue François Trucy, salue **l'efficacité du dispositif du service militaire adapté (SMA)** et espère que les objectifs qui lui sont liés seront, à l'avenir, plus ambitieux.

<sup>12</sup> <http://www.senat.fr/bulletin/20071022/fin.html#toc5>

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

Le programme « Conditions de vie outre-mer » présente un grand nombre d'objectifs extrêmement divers, qui ont pour finalité d'améliorer les conditions de vie des populations d'outre-mer. Il regroupe à la fois les crédits dégagés **en faveur du logement, de la continuité territoriale**, de la circulation des biens et des personnes et plus généralement de l'action sanitaire, sociale et culturelle.

### A. L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME

Comme votre rapporteur spécial l'a indiqué dans son analyse de l'architecture de la mission, ce programme résulte de la fusion de deux actions de l'ancien programme 160 « Intégration et valorisation de l'outre-mer » avec le programme 123 « Conditions de vie outre-mer ». Seule l'action de soutien « Soutien et état-major » n'est pas entrée dans le périmètre du présent programme. Elle est répartie entre les programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

Votre rapporteur spécial estime par ailleurs **que l'intégration des crédits de soutien de la mission « Outre-mer » à ceux du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est un premier signe encourageant** de meilleure coopération entre ces services, qui offre des perspectives de meilleure gestion. Cette nouvelle architecture ancre durablement les structures du secrétariat d'Etat à l'outre-mer au sein du ministère chargé de l'intérieur et se réjouit que cela préfigure une stabilisation de la structure administrative en charge de l'outre-mer.

Par ailleurs, la fusion des deux programmes accentue la grande variété des actions menées au sein du programme « Conditions de vie outre-mer ». Votre rapporteur spécial jugeait déjà les actions du programme très diverses dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2007<sup>13</sup> et l'ajout des actions « Collectivités territoriales » et « Insertion économique et coopération régionale » ne peut que renforcer ce constat.

---

<sup>13</sup> Rapport n° 78 (2006-2007) – tome III – annexe 17.

## **B. LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN HAUSSE DE 2,2 %**

### **L'évolution des crédits du programme**

*(en millions d'euros)*

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2007	PLF 2008	Evolution	LFI 2007	PLF 2008	Evolution
Logement	210,75	236	+ 12 %	175,75	200	+ 13,8 %
Aménagement du territoire	119	134	+ 12,6 %	100	110	+ 10 %
Continuité territoriale	57,53	54,23	- 5,7 %	54,03	54,23	+ 0,4 %
Sanitaire et social	56,87	35,23	- 38 %	56,87	35,23	- 38 %
Culture, jeunesse et sport	3,77	3	- 20,4 %	3,77	3	- 20,4 %
Collectivités territoriales	306,96	296,5	- 3,4 %	312,39	315,95	+ 1,1 %
Insertion économique et coopération régionales	2,98	3	+ 0,7 %	2,98	3	+ 0,7 %
<b>Total</b>	<b>757,87</b>	<b>761,96</b>	<b>+ 0,5 %</b>	<b>705,8</b>	<b>721,41</b>	<b>+ 2,2 %</b>

*Source : projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances*

### **1. L'action « Logement »**

Votre rapporteur spécial a consacré l'année dernière un rapport d'information sur le logement en outre-mer<sup>14</sup> qui rappelait la **situation extrêmement critique du logement en outre-mer** et appelait des réponses rapides, notamment pour rembourser la dette de la ligne budgétaire unique, évaluée alors à environ 800 millions d'euros. Cette crise provient du fait que des autorisations de programme ont longtemps été adoptées puis engagées dans des proportions sans aucun rapport avec les crédits de paiement.

<sup>14</sup> Rapport n° 88 (2006-2007), « Le logement en outre-mer : passer du discours à la réalité ».

*a) Les engagements pris pour 2007 ont été tenus*

Lors de son déplacement aux Antilles les 11 et 12 octobre 2006, le Premier ministre avait annoncé le déblocage par l'Etat de **120 millions d'euros sur 3 ans**. L'annonce du Premier ministre sur ce sujet était bienvenue et indiquait que l'Etat avait pris la mesure de l'urgence en matière de logement outre-mer. Lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2007 à l'Assemblée nationale, le 14 novembre 2006, M. François Baroin, alors ministre de l'outre-mer, avait notamment précisé la décision « *d'augmenter de 20 % pendant les trois prochaines années les crédits du logement social outre-mer, soit, sur 120 millions au total, 60 millions dès 2007, 30 en 2008 et 30 en 2009* ».

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

On constate a posteriori que les AE ont bien été augmentées de 60 millions d'euros pour l'année 2007, s'élevant ainsi au total à 270,75 millions d'euros, montant légèrement inférieur à celui annoncé fin 2006. Le montant des CP a été relevé quant à lui de 33,4 millions d'euros permettant ainsi de **rembourser presque intégralement les impayés** qui s'élevaient fin 2007 à 37 millions d'euros, ce dont votre rapporteur spécial se félicite.

*b) Les prévisions pour 2008 : un effort qui reste insuffisant*

Votre rapporteur spécial proposait dans son rapport d'information précité sur le logement outre-mer plusieurs mesures concrètes afin d'améliorer la situation. Or, la hausse des crédits ponctuelle en 2007 ne répond pas au problème structurel du logement outre-mer.

Un des impératifs est de réduire l'écart entre les AE et les CP engagés sur l'action « Logement ». Dans le projet de loi de finances pour 2007, l'écart constaté était de 45 millions d'euros ce qui avait conduit votre rapporteur spécial à proposer **un amendement**, par la suite adopté, pour **réduire les autorisations d'engagement de 10 millions d'euros**, afin de ne pas poursuivre une politique que votre rapporteur spécial, dans son rapport d'information consacré au logement, a jugé « suicidaire ». L'écart entre les AE et les CP avait finalement été réduit à 35 millions d'euros en loi de finances initiale.

Dans le présent projet de loi de finances, **l'écart entre les AE et les CP est de 36 millions d'euros**. On constate donc qu'un effort important est fait, tant par rapport au projet de loi de finances de l'année dernière, qui prévoyait un écart de 45 millions d'euros, que par rapport aux crédits réellement ouverts pour l'année 2007 qui faisaient apparaître un écart de plus de 60 millions d'euros. Votre rapporteur se félicite par

ailleurs que cette baisse démontre *a posteriori* la pertinence des modifications apportées l'année dernière aux crédits de la mission à l'initiative du Sénat.

Toutefois, votre rapporteur spécial note que **la somme des impayés au titre de l'année 2007 est évaluée, selon les informations qu'il a recueillies, entre 10 et 40 millions d'euros**. Si ces retards de paiements doivent être relativisés puisqu'ils datent de moins d'un an, il faudra toutefois veiller à ce que les impayés ne s'accumulent pas à nouveau.

Enfin **votre rapporteur spécial estime que ces efforts doivent être amplifiés** si l'on souhaite que l'Etat honore le montant de ses impayés vis-à-vis des bailleurs sociaux, qui s'élevait en 2006 à environ 800 millions d'euros.

## **2. L'action « Aménagement du territoire »**

L'action « Aménagement du territoire » représente 134 millions d'euros en AE et 110 millions d'euros en CP pour l'année 2008. Ces dépenses sont à près de 96 % des dépenses d'intervention en faveur des collectivités territoriales. Elles **financent les contrats de plan Etat / régions 2007-2013 et les politiques contractuelles avec les collectivités d'outre-mer**.

Cette action pose un **réel problème de sous-budgétisation**. En effet, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le montant des impayés au titre de l'année 2007 devrait s'élever à 80 millions d'euros, pour une action dont le montant de CP est à peine supérieur, avec 110 millions d'euros. Or, les échéanciers prévus dans les contrats de plan passés entre l'Etat et les collectivités territoriales d'outre-mer vont nécessiter une augmentation des AE dans les années qui viennent aux alentours de 150 à 200 millions d'euros. Ainsi, si le montant de CP ne peut être fortement augmenté en parallèle, les impayés risquent de s'accumuler.

Votre rapporteur spécial regrette la non prise en compte de ses mises en garde, formulées dans sa contribution au rapport<sup>15</sup> sur la loi de règlement de 2006, qui affirmaient la nécessité d'être « *particulièrement attentif à ce que, après les organismes sociaux et les sociétés de construction de logements, le ministère de l'outre-mer ne creuse pas une nouvelle dette auprès des collectivités territoriales* ».

---

<sup>15</sup> Rapport n° 393 tome II (2006-2007).

### 3. L'action « Continuité territoriale »

Cette action regroupe principalement deux mesures.

#### a) *Le passeport mobilité*

Il est doté de **15,8 millions d'euros en AE et en CP pour 2008** et vise à permettre aux étudiants et aux jeunes en formation professionnelle des départements et collectivités d'outre-mer de venir effectuer leurs études en métropole.

On ne peut que s'étonner du **faible montant des crédits par rapport à ceux réellement engagés au cours de l'exercice 2006**. En effet, en 2006, plus de 22.000 personnes avaient bénéficié de cette mesure pour un montant total de 19,8 millions d'euros en AE. Or, le présent projet de loi de finances fait apparaître en 2008 des crédits inférieurs de 4 millions d'euros à ce montant. Aucune raison n'est avancée pour justifier cette baisse, d'autant plus injustifiée que le dispositif est d'une attractivité croissante et qu'il coûte, d'après les indicateurs de performance, de plus en plus cher. Des informations complémentaires devront être demandées à ce sujet.

#### b) *La dotation de continuité territoriale*

Instituée par l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer de 2003<sup>16</sup>, elle est dotée pour 2008 de 33,3 millions d'euros en AE et en CP et vise à faciliter les déplacements des résidents de l'outre-mer entre leur collectivité et la métropole en contribuant au financement du transport aérien.

### 4. L'action « Sanitaire et social »

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

Les informations fournies à votre rapporteur spécial sur cette action **ne permettent pas d'expliquer les raisons de la baisse de 38 % des crédits de cette action**, qui passent de 56,9 millions d'euros pour 2007 à 35,2 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances.

On constate que cette diminution est due à la baisse des crédits consacrés aux actions de protection sociale dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique. Ces crédits étaient de 22,76 millions d'euros en 2007 et

---

<sup>16</sup> Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

ne sont plus que de 2,65 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances **sans qu'aucune explication ne soit fournie.**

Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances est particulièrement inexploitable en ce qui concerne cette action. La justification au premier euro ne mentionne plus en 2008 la prise en charge du ticket modérateur à Mayotte, qui représentait 680.000 euros en 2007, ni le financement du centre de formation d'infirmiers en Nouvelle-Calédonie, qui s'élevaient à 734.000 euros en 2007. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial cela résulterait, pour le ticket modérateur, de la non consommation des crédits affectés à Mayotte l'année dernière et, pour l'école de formation d'infirmiers, du non renouvellement de la convention liant l'Etat à cet établissement.

Cette action donne à votre rapporteur spécial l'occasion de rappeler l'indigence des informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

#### **5. L'action « Culture, jeunesse et sport »**

Cette action, d'un montant relativement faible de 3 millions d'euros, finance essentiellement l'Agence de développement de la culture kanak et des subventions versées aux différents acteurs culturels outre-mer. Elle n'appelle pas de remarques particulières.

#### **6. L'action « Collectivités territoriales »**

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

Les deux plus significatives sont :

- **la dotation globale de fonctionnement des provinces de Nouvelle-Calédonie**, dotée de **80,2 millions d'euros** d'AE et de CP pour 2008. Cette dotation résulte de l'application de l'article 180 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie du 19 mars 1999<sup>17</sup>. Depuis 2001, elle évolue au même rythme que la dotation globale de fonctionnement. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer ne dispose d'aucune marge de manœuvre sur ces crédits. En effet, ils sont affectés automatiquement en vertu de dispositions législatives et leur utilisation ne peut être contrôlée puisqu'elle relève de l'autonomie des collectivités territoriales ;

---

<sup>17</sup> Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

- **la dotation globale de développement économique (DGDE) de Polynésie française**, destinée à l'origine à soutenir la reconversion de l'économie polynésienne après la fin des essais nucléaires, et pérennisée en application de la convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française du 4 octobre 2002. Son montant s'élève, en AE comme en CP, à **151 millions d'euros** pour l'année 2008. Cette dotation était censée, lorsqu'elle a été instituée, financer des investissements. Or, les contrôles effectués récemment ont permis de constater que la DGDE était largement utilisée pour financer des dépenses de fonctionnement. **Il serait opportun que le cadre de cette dotation, qui s'apparente de plus en plus à une dotation globale de fonctionnement « classique », soit clarifié.**

Au total, l'action représente 296,5 millions d'euros en AE et 316 millions d'euros en CP soit **43,8 % des crédits du programme.**

### **7. L'action « Coopération régionale »**

Enfin, l'action « Coopération régionale », d'un montant stable de 3 millions d'euros en CP et en AE pour 2008, se compose essentiellement des contributions aux fonds de coopération régionaux des quatre régions d'outre-mer et de Mayotte.

Votre rapporteur spécial avait déjà estimé, dans son rapport spécial sur la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2007<sup>18</sup>, que *« compte tenu des objectifs extrêmement larges définis pour ces crédits dans la justification au premier euro, qui concernent aussi bien le sanitaire, le social, que l'éducatif ou le culturel, le montant de 3 millions d'euros participe plus d'une politique de saupoudrage que d'efficacité ».*

### **C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE**

Votre rapporteur spécial regrette que la réorganisation des programmes de la mission, avec la fusion de deux des trois actions du précédent programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer » dans le programme « Conditions de vie outre-mer », ait entraîné la disparition de 4 des 9 objectifs précédemment poursuivis par les anciens programmes. Ainsi, les objectifs « Offrir une protection sociale et faciliter l'accès aux soins des personnes disposant de ressources faibles », « Optimiser la fonction juridique du ministère de l'outre-mer », « Optimiser le processus de gestion » et « Garantir les moyens humains aux services en assurant une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences performante » ne figurent plus au sein du projet annuel de performances

---

<sup>18</sup> Rapport spécial n° 78 (2006-2007) – tome III – annexe 17

annexé au présent projet de loi de finances mais au sein du document de politique transversale.

Il rappelle d'ailleurs que cette réduction du nombre d'objectifs s'ajoute à celle constatée au sein du programme « Emploi outre-mer », dont les 5 objectifs du projet de loi de finances pour 2007 ne sont plus que 2 dans le présent projet de loi de finances.

**La mesure de la performance du programme, comme celle de la mission, est donc particulièrement lacunaire.**

### **1. L'action « Logement »**

Le premier indicateur de l'objectif « Mieux répondre au besoin de logement social » concerne la part de crédits de l'action logement engagés dans le cadre d'une convention de programme urbaine. Ces conventions, passées entre l'Etat et les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale, doivent permettre une action mieux concertée et plus dynamique en matière de logement social outre-mer. Votre rapporteur spécial souligne toutefois les mauvaises performances de cet indicateur puisqu'il était prévu que 40 % des crédits consacrés au logement passent par une convention en 2007 et que la prévision actualisée est de seulement 5 %. Votre rapporteur spécial regrette que les données antérieures ne soient pas disponibles.

Le deuxième indicateur est malheureusement inexploitable, de l'aveu même des documents budgétaires. En effet, bien qu'il soit renseigné pour l'année 2007, les méthodes de calcul de l'indicateur ont changé ce qui ne permet pas d'opérer une comparaison. Par ailleurs, les résultats de l'enquête pour 2006 ne sont semble-t-il pas significatifs et doivent donc être relativisés.

Enfin, le dernier indicateur ne comporte toujours que des prévisions ce qui ne permet pas d'analyser les résultats quant au pourcentage de logements attribués à des ménages vivant en situation d'insalubrité.

### **2. L'action « Aménagement du territoire »**

Les deux nouveaux indicateurs rattachés à cette action sont censés permettre de porter un jugement et de fixer des objectifs quant à la bonne réalisation des dispositifs contractuels entre les acteurs publics. **Votre rapporteur spécial regrette qu'ils ne soient pas renseignés.**

Selon les informations qui lui ont été fournies, ils devraient l'être dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009.

### 3. La continuité territoriale

**Votre rapporteur spécial se félicite de l'indicateur relatif au « coût moyen du passeport mobilité bénéficiant au public étudiant corrigé de l'évolution du prix du pétrole ».** En effet, il est à la fois renseigné et intéressant.

Il révèle que **le coût de ce dispositif est élevé, puisqu'il devrait représenter 1.173 euros par bénéficiaire en 2007.** Par ailleurs, il augmente fortement par rapport aux années 2006 et 2005 où il s'élevait respectivement à 1.117 euros et 951 euros, soit une hausse de plus de 23 % en deux ans.

Au regard de cette évolution, votre rapporteur spécial renouvelle son étonnement quant à la budgétisation du passeport mobilité dans le présent projet de loi de finances, inférieure de 4 millions d'euros à celle de l'année 2006, alors que le coût de ce passeport augmente parallèlement.

Votre rapporteur spécial s'interroge par ailleurs sur le fait que cet indicateur ait été cette année limité au public étudiant alors que le dispositif du passeport mobilité concerne aussi les jeunes en formation professionnelle et que les indicateurs des années précédentes englobaient l'intégralité du dispositif.

### 4. L'action « Collectivités territoriales »

L'élément satisfaisant qui ressort de la mesure de la performance de ce programme est la réduction du délai de notification aux collectivités du montant des dotations dont elles bénéficient. Ce délai est passé de 101 jours en 2006 à 41 jours dans la prévision actualisée pour 2007.

Le dernier indicateur, relatif au délai de traitement des dossiers de demande d'aide en cas de catastrophe naturelle, ne comporte toujours que des prévisions.

#### **Les principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme 123 « Conditions de vie outre-mer »**

Votre rapporteur spécial tient à signaler **l'effort fait en matière de logement** pour réduire le montant des impayés de l'Etat, avec une réduction importante de l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, conformément aux préconisations de son rapport d'information précité sur le logement. Toutefois, **ces efforts doivent être amplifiés** si l'on souhaite que l'Etat honore le montant de ses impayés vis-à-vis des bailleurs sociaux qui, s'élevait en 2006 à environ 800 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial souligne la sous-budgétisation des crédits affectés au passeport mobilité puisque ceux-ci sont, dans le présent projet de loi de finances, inférieurs de 4 millions à leur niveau en exécution pour l'année 2006. Il note par ailleurs que le coût par bénéficiaire du passeport mobilité augmente fortement depuis deux ans.

Il regrette enfin que les outils de mesure de performance du programme soient lacunaires et ne permettent pas de juger de leur efficacité.



## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE DONT L'ADOPTION DE L'ARTICLE 45 *BIS* RATTACHÉ**

### **I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **majorant de 5.000 euros** les crédits de la présente mission, à titre non reconductible. Cet abondement bénéficie :

- au programme 138 « Emploi outre-mer » (action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle ») à hauteur de 3.000 euros,
- au programme 123 « Conditions de vie outre-mer » (action 5 « Culture, jeunesse et sports ») à hauteur de 2.000 euros.

### **II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **minorant de 10.878.461 euros** les crédits de la présente mission, à l'initiative du gouvernement. Il s'agit de gager les ouvertures de crédits opérés en seconde délibération. Cette minoration affecte exclusivement le programme 138 « Emploi outre-mer ».

### **III. ADOPTION DE L'ARTICLE 45 *BIS* RATTACHÉ**

A l'initiative du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un article 45 *bis* rattaché qui a pour objet de **proroger en 2008 la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires versée aux communes de Mayotte, dans l'attente de l'application à la collectivité départementale du code général des impôts.**

#### ***A. LE DROIT EXISTANT***

L'article L. 2572-65 du code général des collectivités territoriales a instauré, pour les années 2003 à 2007, une dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires au profit des communes de Mayotte.

La dotation était en 2003 de 3,5 millions d'euros et a évolué proportionnellement au nombre d'élèves scolarisés à Mayotte.

L'existence de cette dotation était justifiée par le fait qu'aucune fiscalité locale à Mayotte ne permettait aux communes de financer leurs charges scolaires. **En 2007, les dispositions du code général des impôts**

**devaient être étendues à Mayotte et rendre cette dotation inutile, mais les délais requis par les travaux préparatoires n'ont pas permis de tenir ce délai.**

En l'état actuel, les communes de Mayotte se verraient donc privées d'une importante ressource pour l'année 2008.

### ***B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ***

**A l'initiative du gouvernement**, un article 45 *bis* rattaché à la mission « Outre-mer » a été adopté par l'Assemblée nationale.

**Il prévoit que la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires au profit des communes de Mayotte sera prorogée en 2008.**

### ***C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES***

Votre rapporteur spécial est tout à fait favorable à cette mesure, qui prend acte de la situation difficile de Mayotte.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 21 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission, après avoir procédé à l'examen des crédits de la mission « Outre-mer » sur le rapport de M. Henri Torre, rapporteur spécial.**

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a tout d'abord rappelé que la mission « Outre-mer » ne représentait qu'une partie de l'effort budgétaire global de l'Etat en direction des territoires ultramarins, ses crédits étant de 1,73 milliard d'euros pour 2008, à comparer aux 15,6 milliards d'euros consacrés à la politique transversale de l'Etat pour l'outre-mer. Il a observé que chaque politique de l'Etat avait vocation à se traduire dans les collectivités territoriales d'outre-mer, ce qui expliquait le montant élevé de crédits issus d'autres missions et le fait que le secrétariat d'Etat n'en gérait qu'une partie.

Il a regretté, malgré la limitation du nombre de questions du questionnaire budgétaire, que le taux de réponse à la date limite ne soit que de 37 %, ce qu'il a jugé très insuffisant. De plus, il a précisé que les réponses étaient de très mauvaise qualité. Il a finalement constaté que rien n'avait donc réellement changé par rapport aux années précédentes.

Il a souligné que le projet annuel de performances était particulièrement lacunaire : par exemple, 20 millions d'euros « disparaissaient » sur les actions de protection sociale en Polynésie française, sans qu'aucune explication ne puisse être obtenue sur les raisons de cette diminution.

Concernant le manque d'analyse de l'efficacité des dispositifs, il a constaté que certains, particulièrement coûteux pour l'Etat, ne faisaient l'objet d'aucune étude permettant de prouver leur efficacité, notamment les exonérations de charges patronales qui coûteraient, en 2008, 867 millions d'euros. Il a rappelé que ce dispositif n'était pas ciblé et que la mission d'audit qui l'avait évalué avait estimé que « les informations relatives aux emplois étaient lacunaires et la politique de contrôle inexistante », concluant qu'elle n'était « pas en mesure d'apporter un jugement global, précis et probant, sur les effets d'un tel mécanisme outre-mer ».

S'agissant du montant important des dépenses fiscales, qui s'élèvent à 2,8 milliards d'euros en 2008, il a le même constat quant à l'analyse de leur efficacité. Il a estimé que le principal effet des procédures de défiscalisation était de « faire baigner » l'économie ultramarine dans un environnement favorable.

Il a enfin observé que l'ensemble de ces dispositifs devrait être revu dans le cadre du projet de loi de programme pour l'outre-mer prévue pour 2008.

Puis **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a mis en exergue les sous-budgétisations récurrentes de la mission.

Rappelant les conclusions de son rapport d'information n° 88 (2006-2007) sur le logement outre-mer, il a noté que des efforts avaient été entrepris cette année, notamment à la suite de l'amendement adopté au Sénat dans le cadre de l'examen du budget pour 2007, qui réduisait de 10 millions d'euros l'écart entre les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) de l'action « Logement » du programme « Conditions de vie outre-mer ». Il a observé que le gouvernement avait tenu ses engagements pour 2007, les crédits ayant été augmentés de 60 millions d'euros en AE et de 33 millions en CP en 2007. Il s'est par ailleurs félicité de ce que l'écart entre les AE et les CP ait été réduit en 2008 par rapport à 2007, cet écart restant toutefois de 35 millions d'euros, ce qu'il a jugé élevé au regard du montant des AE non encore couverts par des CP, qui se sont accumulés pour atteindre environ 800 millions d'euros.

Il a constaté une deuxième sous-budgétisation inquiétante, portant sur les crédits affectés au financement des contrats de plan Etat-régions. Bien que le montant de ces crédits soit déterminé à l'avance, la dotation est sous-évaluée de 80 millions d'euros en 2008, ce qui représente une somme importante, comparée aux 110 millions d'euros qui y sont consacrés. Il s'est par ailleurs inquiété du fait que les contrats de plan allaient nécessiter des hausses de crédits supplémentaires dans les prochaines années, ce qui ne pourrait qu'accentuer le niveau des sous-budgétisations si rien n'était fait pour enrayer cette évolution.

Enfin, il a identifié une troisième sous-budgétisation qui concerne les montants affectés aux organismes de sécurité sociale au titre de la compensation des exonérations de charges sociales, ces montants étant connus à l'avance et pourtant sous-dotés, en 2007 comme en 2008, à hauteur de 300 millions d'euros. Ainsi, il a souligné que la dette de l'Etat auprès des organismes de sécurité sociale, qui avait été honorée fin 2006, risquait à nouveau de s'accumuler.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a enfin évoqué la question de l'avenir du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, rappelant qu'au printemps 2007, le ministère de l'outre-mer avait été transformé en secrétariat d'Etat sous la responsabilité du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Ce changement s'étant accompagné du transfert au ministère de l'intérieur des fonctions de soutien à la mission « Outre-mer », il a estimé qu'il pourrait en résulter une meilleure coordination entre le secrétariat d'Etat et le ministère, ainsi qu'une meilleure gestion du secrétariat d'Etat.

Il a également relevé que le secrétariat d'Etat avait été dépossédé de nombreux dispositifs d'aide à l'emploi et à la création d'entreprise au profit de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Ainsi ces dispositifs ne figuraient plus dans le périmètre de la mission «

Outre-mer ». Il s'est réjoui de cette modification, le ministère en charge du travail disposant d'une meilleure expertise pour gérer les crédits relatifs à l'emploi. Toutefois, il a observé que le programme « Emploi outre-mer » était composé à 86 % du seul dispositif d'exonération de charges sociales. Ainsi, ni les actions, ni les objectifs de performance de ce programme ne permettaient d'avoir une vision claire et globale de la situation de l'emploi en outre-mer et des efforts faits pour l'améliorer.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a précisé que ces éléments plaidaient pour une réorientation du secrétariat d'Etat vers des fonctions de coordination de dispositifs mis en œuvre par les autres administrations, pour les adapter aux problématiques spécifiques des collectivités territoriales d'outre-mer.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a conclu en recommandant à la commission d'adopter sans modification la mission « Outre-mer ».

**M. Jean Arthuis, président**, a salué la présence des trois rapporteurs pour avis, rappelant que le Sénat était toujours plus audible dans ses propositions lorsqu'elles résultaient d'une convergence de vues.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a affirmé sa volonté que soit modifié cette année, dans le contexte de la réforme des régimes spéciaux de retraite, le dispositif de majoration des pensions en outre-mer, évalué pour 2008 à 330 millions d'euros.

Répondant à **M. Jean Arthuis, président**, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a récapitulé les différentes sous-budgétisations de la mission « Outre-mer » : 10 à 15 millions d'euros pour le logement social, 80 millions d'euros pour les contrats de plan Etat / régions et 300 millions d'euros pour les compensations aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales.

**Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales**, revenant sur les compléments de retraites en outre-mer, a affirmé que les représentants de l'outre-mer n'étaient pas hostiles à toute réforme, et qu'ils devraient être associés à la réflexion menée sur ce dispositif. Elle a jugé préférable que les éventuels amendements sur ce sujet soient différés, estimant que la perspective de la discussion, dans le cadre de l'ordre du jour réservé, de la proposition de loi déposée par M. Dominique Leclerc, pourrait permettre une large concertation préalable.

Sur les problèmes du logement en outre-mer, elle a estimé que la programmation pluriannuelle applicable en métropole devrait être étendue outre-mer. Elle a regretté l'insuffisance de la hausse des crédits consacrés au logement social, de 25 millions d'euros, jugeant que celle-ci ne pourrait satisfaire les besoins de La Réunion pour la construction de 6.000 logements par an. Enfin, elle a estimé qu'une réflexion devrait être engagée sur les mérites comparés de la défiscalisation et de l'accroissement des crédits

budgétaires en matière de logement social. Elle a enfin regretté la baisse de 13 millions d'euros des montants consacrés à la réhabilitation de l'habitat insalubre.

**M. Claude Lise, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques**, a tout d'abord regretté la faible hausse des crédits de la mission « Outre-mer », ainsi que la baisse des crédits consacrés aux contrats aidés. Il a estimé, par ailleurs, que la défiscalisation en matière de logement social était privilégiée par l'Etat pour des raisons essentiellement budgétaires, mais qu'il serait impossible de demander aux collectivités territoriales d'outre-mer davantage de participation financière. Il a approuvé la proposition de M. Henri Torre, rapporteur spécial, de réorienter le secrétariat d'Etat à l'outre-mer vers des fonctions de coordination. Il a regretté « l'absence d'imagination » de l'Etat et de stratégie régionale de développement des territoires ultramarins en partenariat avec les pays limitrophes de ces territoires. Enfin, il a appelé à une « autre vision » de l'outre-mer, affirmant que les territoires ultramarins étaient particulièrement dynamiques économiquement, prenant pour exemple un nombre de créations d'entreprises rapporté à la population plus élevé qu'en métropole.

**M. Christian Cointat, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois**, a contesté la validité des approches raisonnant, s'agissant de l'outre mer, uniquement en termes de coût. Il a toutefois regretté que deux dispositifs onéreux, la défiscalisation des investissements et les exonérations de charges sociales, ne soient pas mieux évalués quant à leurs effets économiques et que le manque de stabilité du périmètre de la mission trahisse un manque de vision politique. Il a approuvé, par ailleurs, l'idée que le secrétariat d'Etat se focalise sur des fonctions de coordination et suggéré la mise en place d'une mission interministérielle.

Revenant sur les majorations de pensions en outre-mer, il a jugé que le dispositif actuel devait être modifié, sans être totalement supprimé. Il a rappelé que le différentiel de niveau de vie devait être comblé et proposé que la majoration existante ne soit accordée qu'aux fonctionnaires ayant réellement travaillé en outre-mer. Enfin, il a observé que les possibilités d'aménagement législatif ouvertes par la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer n'avaient toujours pas été mises en œuvre.

Après s'être plu à en souligner la grande qualité, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est interrogé sur les suites données au rapport de la commission présidée par M. Simon Loueckhote sur l'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer, notamment des dispositifs d'exonération de charges sociales et de défiscalisation, ce qui l'a conduit à formuler des interrogations sur la rationalité économique de ce mécanisme. Enfin, il s'est félicité de la convergence de vues sur le sujet des majorations de retraite en outre-mer, rappelant que l'objectif était de modifier le dispositif dans une démarche équitable.

**M. Jean Arthuis, président**, s'est interrogé sur les mécanismes de renchérissement du coût de la vie en outre-mer, notamment sur l'effet inflationniste des crédits publics à destination de l'outre-mer. Il a regretté que ces montants soient surtout captés par les distributeurs et qu'ils bénéficient donc peu, localement, à la hausse du pouvoir d'achat.

Sur la réforme du dispositif de majoration de pension en outre-mer, **M. Roland du Luart** a jugé qu'un accord devait être trouvé sur la meilleure « fenêtre de tir » pour que la proposition de loi de M. Dominique Leclerc, qu'il a estimée largement « consensuelle », soit adoptée.

**M. Henri de Raincourt** s'est interrogé sur les conséquences du cyclone Dean ayant récemment affecté les territoires d'outre-mer des Caraïbes, et notamment le secteur de la banane.

En réponse à MM. Jean Arthuis, président et Philippe Marini, rapporteur général, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a tout d'abord signalé qu'aucune conclusion concrète n'avait été tirée de la commission présidée par M. Simon Loueckhote dans le cadre du présent projet de loi de finances. Toutefois, il a estimé que le projet de loi de programme pour l'outre-mer prévu pour l'année 2008 devrait en tirer les conséquences. Par ailleurs, il a jugé que la défiscalisation avait aussi eu des effets négatifs : elle avait, notamment, entraîné une hausse du prix des terrains qui justifiait qu'une grande attention soit portée à la réforme de ce dispositif.

En réponse à Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, **M. Henri Torre, rapporteur spécial**, a affirmé que les choix à faire en matière de défiscalisation et de crédits affectés au logement social en outre-mer devraient être définis précisément dans le nouveau projet de loi de programme. Il a regretté que, pour des raisons budgétaires, la défiscalisation soit privilégiée par rapport à l'augmentation des crédits consacrés au logement.

Répondant à M. Claude Lise, rapporteur pour avis, il a jugé que le différentiel entre les crédits globaux consacrés à l'outre-mer et la participation globale de l'ensemble des territoires ultramarins à cet effort était très important.

Enfin, sur la question des majorations de pension, après s'être interrogé sur le vecteur législatif le plus adapté, il a affirmé sa préférence pour une réforme qui toucherait aussi les bénéficiaires actuels de ces majorations.

**M. Philippe Marini, rapporteur spécial**, s'est ensuite interrogé sur l'opportunité des réglementations expliquant que le prix des médicaments à La Réunion soit de 30 % plus élevé qu'en métropole, ce système bénéficiant uniquement aux répartiteurs et aux pharmaciens. Il a jugé que ce genre de « rentes » devait être revu dans le cadre de la politique de réduction du coût de la vie en outre-mer. Il a signalé que ce point avait fait l'objet, lors

des débats sur le projet de financement de la sécurité sociale pour 2008, d'un amendement de M. Jean-Paul Virapoullé, dont il était cosignataire.

**Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a précisé que cet amendement avait été retiré, la ministre de la santé s'étant engagée à ce que les prix des médicaments à La Réunion soient ramenés à un niveau comparable à celui de la métropole. Elle a, par ailleurs, jugé que les bénéficiaires légitimes de majorations de pensions, notamment les fonctionnaires originaires d'outre-mer et ayant effectué toute leur carrière en métropole, ne devraient pas être touchés par la réforme du dispositif.

**M. Henri Torre, rapporteur spécial**, en réponse à M. Henri de Raincourt, a précisé que les évaluations des dégâts du cyclone Dean aux Caraïbes étaient encore en cours.

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, a rappelé la volonté de la commission de proposer, à nouveau, un amendement sur le dispositif des majorations de pension en outre-mer, jugeant important d'exercer une pression afin de sortir de ce régime « injustifié ».

La commission a alors **décidé de proposer au Sénat d'adopter sans modification la mission « Outre-mer »**.

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2007, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, et proposé d'adopter sans modification l'article 45 bis rattaché**