

N° 93

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

OUTRE-MER

Par M. Claude LISE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Jean Pépin, Bruno Sido, Daniel Soulage, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Raymond Couderc, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jacques Muller, Mme Jacqueline Panis, MM. Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Yannick Texier.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 18) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES MOYENS DE LA MISSION ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE L'OUTRE-MER DANS LE PROJET DE BUDGET 2008	7
A. LE CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE EN 2008 EXPLIQUE LA RÉDUCTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER »	7
1. <i>La réduction à deux programmes de la mission « Outre-mer »</i>	7
2. <i>Le transfert vers la mission « Travail et emploi » d'une partie des crédits du programme « Emploi outre-mer »</i>	9
B. LA RATIONALISATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES	9
1. <i>La réorganisation administrative ne doit pas se traduire par une diminution de l'effort national en faveur de l'outre-mer</i>	9
2. <i>L'amélioration du pilotage de la politique publique de l'outre-mer doit être poursuivie</i>	10
II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » RESTE UNE PRIORITÉ EN 2008 EN DÉPIT DU CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE	11
A. UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉE DE L'EMPLOI ET UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE FRAGILE EN OUTRE-MER	11
1. <i>Des handicaps structurels propres aux régions ultramarines</i>	11
2. <i>Une situation économique contrastée selon les collectivités étudiées</i>	12
B. UN SOUTIEN MAINTENU À L'EMPLOI EN DÉPIT DU CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE	17
1. <i>L'action « Abaissement du coût du travail » succède à l'action « Abaissement du coût du travail et dialogue social »</i>	18
2. <i>L'action « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » succède à l'action « Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi »</i>	20
3. <i>Des dépenses fiscales pour l'outre-mer qui doivent être maintenues</i>	22
III. LE PROGRAMME « CONDITION DE VIE OUTRE-MER » VOIT SES CRÉDITS AUGMENTÉS ET SON PÉRIMÈTRE ÉLARGI	23
A. LA SUPPRESSION DU PROGRAMME « INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER » DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 2008	23
B. LES CRÉDITS EN FAVEUR DU LOGEMENT OUTRE-MER RESTENT INSUFFISANTS AU REGARD DE L'IMPORTANCE DES BESOINS	24
1. <i>L'effort public en faveur du logement reste insuffisant par rapport aux besoins</i>	24
2. <i>Une situation du logement problématique en outre-mer, particulièrement pour le logement social</i>	25
C. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	28
1. <i>L'aménagement du territoire représente 17,6 % des crédits du programme 123</i>	28
2. <i>La continuité territoriale représente 7,1 % des crédits du programme 123</i>	29
3. <i>Les actions sanitaire et sociale (04) et culture, jeunesse et sport (05) représentent 5 % des crédits du programme 123</i>	30
4. <i>L'action « Collectivités territoriales » (06) représente 38,9 % des crédits du programme 123</i>	31
5. <i>L'action insertion économique et coopération régionale ne représente que 0,4 % des crédits du programme 123</i>	32
CONCLUSION	35

Mesdames, Messieurs,

Depuis la réorganisation de l'architecture gouvernementale intervenue au printemps 2007, la mission « Outre-mer » relève désormais du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, rattaché au ministère de l'intérieur. Votre rapporteur pour avis tient, à ce sujet, à exprimer le souhait que ce changement n'ait pas pour conséquence une insuffisante prise en compte des spécificités des outre-mers. Parmi celles-ci figurent d'incontestables handicaps structurels qui expliquent la persistance d'une situation socio-économique dégradée par rapport à l'Hexagone, notamment un taux de chômage moyen plus de deux fois supérieur.

L'aspiration au développement et à la prospérité économique des collectivités ultramarines ne peut être satisfaite sans soutien financier prenant en compte les réalités géographiques, démographiques, économiques, sociales et culturelles.

Pourtant, la lecture du projet de loi de finances fait apparaître un recul des crédits de la mission « Outre-mer » en 2008 : 1,73 milliard d'euros en crédits de paiement, contre 1,95 en 2007. Cette réduction s'explique pour l'essentiel par des mesures affectant le périmètre et la présentation de la mission, modifiés dans un souci de simplification et d'évolution du ministère de l'outre-mer vers une logique de coordination. Par ailleurs, l'examen des crédits montre que le ministère de l'outre-mer poursuit l'effort de rationalisation de ses structures administratives engagé au cours de ces dernières années.

Votre rapporteur pour avis prend acte de ces arguments, mais espère vivement que les orientations pour 2008 n'expriment pas un désengagement de l'Etat vis-à-vis des outre-mers.

Il convient toutefois de rappeler que les crédits de la mission « Outre-mer » ne représentent qu'une partie de l'effort public budgétaire et financier en direction des collectivités ultramarines. Celles-ci perçoivent, en effet, des crédits en provenance d'autres missions du budget de l'Etat et bénéficient de dépenses fiscales importantes. Au total, en 2008, 15,3 milliards d'euros¹ contribueront au développement de ces territoires. Mais le budget de l'outre-mer *stricto sensu* ne représente, cette année encore, que moins de 1 %² du budget général de l'Etat.

¹ Chiffres fournis par le ministère de l'outre-mer.

² 0,6 % exactement en 2008.

Votre rapporteur pour avis formule donc le vœu que l'examen de ce projet de budget puisse être l'occasion de rappeler toute l'importance des défis encore à relever, notamment dans le domaine de l'emploi et du logement. Il s'attachera également à démontrer que l'effort financier en faveur du développement économique des collectivités d'outre-mer doit être maintenu. Il souhaite enfin pouvoir effectuer quelques recommandations pouvant être utiles à la préparation du projet de loi de programme pour l'outre-mer qui sera prochainement présenté au Parlement.

I. LES MOYENS DE LA MISSION ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE L'OUTRE-MER DANS LE PROJET DE BUDGET 2008

Le projet de budget 2008 de la mission « Outre-mer » intervient dans un contexte marqué par de fortes contraintes pesant sur les finances de l'Etat. Votre rapporteur pour avis constate, dans ce contexte, que le volume total des crédits demandés au titre de cette mission est en recul par rapport à 2007. Il remarque toutefois que cela s'explique par des changements de périmètre budgétaire et note qu'à périmètre constant les crédits de paiement sont en augmentation d'un peu moins de 2 %.

Aussi, s'il reconnaît l'effort d'optimisation de la dépense publique qui s'est déployé à travers la réorganisation administrative du ministère de l'outre-mer, votre rapporteur pour avis estime nécessaire de poursuivre l'amélioration du pilotage de la politique outre-mer, en particulier en matière de suivi et d'évaluation des interventions publiques. Dans cette perspective, il lui semble primordial d'améliorer l'outil statistique, seul gage d'efficacité de cette évaluation.

A. LE CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE EN 2008 EXPLIQUE LA RÉDUCTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER »

1. La réduction à deux programmes de la mission « Outre-mer »

Cette année, la volonté de rationalisation s'est déployée au niveau de la répartition des crédits de la mission « Outre-mer ». Elle comportait jusqu'ici trois programmes : « Emploi outre-mer », « Conditions de vie outre-mer », « Intégration et valorisation de l'outre-mer ». Ce dernier, supprimé dans le projet de loi de finance pour 2008, comptait lui-même trois actions¹ : « Collectivités territoriales », « Coopération régionale », « Soutien et état-major ». Les deux premières actions ont été transférées vers le programme « Conditions de vie outre-mer », l'action « Coopération régionale » s'intitulant désormais « Insertion économique et coopération régionale ». Les crédits de l'action « Soutien et état-major » sont quant à eux transférés vers la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE) et seront directement gérés par le ministère de l'intérieur, comme l'était déjà les crédits destinés aux préfetures des DOM-ROM.

Si ce rapprochement paraît cohérent pour des crédits qui partagent la même finalité et s'inscrit, de ce point de vue, dans l'esprit de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre rapporteur s'inquiète sur le plus long terme des effets d'une dynamique qui viderait le secrétariat d'Etat à l'outre-mer de son contenu.

¹ Ce programme consistait, pour près de 80 % de ses ressources, en dotations en faveur des collectivités territoriales.

Au total, le projet de loi de finances pour 2008 conserve, d'une part le programme (138) « Emploi outre-mer », qui finance les différents dispositifs de soutien à l'emploi ultramarin tel que l'abaissement du coût du travail ou l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle, et, d'autre part, le programme (123) « Conditions de vie outre-mer » qui finance le développement économique et social des collectivités territoriales d'outre-mer afin de rapprocher leur situation de celle de la métropole.

**RÉPARTITION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT
DE LA MISSION « OUTRE MER »**

Mission « Outre-mer »	Crédits de paiement ouvert en 2007	Crédits de paiement demandés pour 2008	Variation 2007/2008
Programme 123 – Conditions de vie outre-mer	705 789 647	721 413 173	2 %
Action 1 – Logement	175 750 000	200 000 000	14 %
Action 2 – Aménagement du territoire	100 000 000	110 000 000	10 %
Action 3 – Continuité territoriale	54 032 437	54 232 603	0 %
Action 4 – Sanitaire et social	56 873 670	35 229 515	-38 %
Action 5 – Culture, jeunesse et sports	3 770 000	3 000 000	-20 %
Action 6 – Collectivités territoriales (ex-P160)	312 383 256	315 951 055	1 %
Action 7 – Insertion économique et coopération régionales (ex-P160)	2 980 084	3 000 000	1 %
Programme 138 – Emploi outre-mer (structure constante)	1 151 330 518	1 166 602 000	1 %
Programme 138 – Emploi outre-mer (nouveau périmètre)	967 955 235	1 008 662 000	4 %
Action 1 – Abaissement du coût du travail dont :	834 928 518	875 100 000	5 %
Transfert (mission « Travail et emploi »)	14 858 175	8 100 000	-45 %
Exonération de charges sociales	819 484 970	867 000 000	6 %
Action 2 – Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle dont :	316 402 000	291 502 000	-8 %
Transfert (mission « Travail et emploi »)	168 517 108	149 840 000	-11 %
SMA titre II	85 890 000	83 572 000	-3 %
SMA autres titres	28 000 000	27 430 000	-2 %
Ex-programme 160 – Intégration et valorisation de l'outre-mer (transféré¹)	95 637 275	94 461 207	-1 %
Actions 3 – Soutien et état-major dont :	95 637 275	94 461 207	-1 %
Titre II	67 640 748	67 557 521	0 %
Autres titres	27 996 527	26 903 686	-4 %
Total mission « Outre-mer » (structure constante)	1 952 757 440	1 982 476 380	2 %
Total mission « Outre-mer » (nouveau périmètre)	1 673 744 882	1 730 075 173	3 %
Total mission « Outre-mer » hors exos (nouveau périmètre)	854 259 912	863 075 173	1 %

Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

¹ Ce programme qui regroupait les crédits finançant certaines dotations aux collectivités territoriales, la coopération régionale ou le fonctionnement des administrations centrales et déconcentrées est donc supprimé. Les crédits correspondants sont désormais inscrits soit - pour l'action 3 - dans la mission AGTE et directement gérés par le ministère de l'intérieur, soit - Les actions 1 (collectivités territoriales) et 2 (coopération régionale)- transférées dans le programme 123 (conditions de vie outre-mer).

2. Le transfert vers la mission « Travail et emploi » d'une partie des crédits du programme « Emploi outre-mer »

La volonté de simplification et d'accroissement de l'efficacité de l'action publique a conduit le Gouvernement, dans son projet de budget 2008, à transférer au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, qui intervenait déjà outre-mer, la gestion de 158 millions d'euros de crédits de paiement consacrés aux aides directes à l'embauche des publics les plus éloignés de l'emploi¹, dans les secteurs marchand et non marchand. A compter du 1^{er} janvier 2008, c'est donc la DGEFP qui aura l'entière responsabilité de la gestion des contrats aidés ultramarins, financés depuis la mission « Travail et emploi ».

Là encore, l'objectif affiché du Gouvernement est de concentrer l'action de la mission « Outre-mer » sur les seuls secteurs d'intervention pour lesquels des dispositifs spécifiques sont nécessaires. Cette démarche qui tend à déposséder le secrétariat d'Etat à l'outre-mer de la gestion de ses crédits est loin de satisfaire votre rapporteur pour avis. En effet, les modifications de périmètre, qui se sont accompagnées de redéploiements des crédits entre les actions, manquent de lisibilité et ne permettent pas d'avoir une vision synthétique de l'évolution des crédits. Votre rapporteur pour avis regrette, à titre personnel, que le Gouvernement n'ait pas communiqué plus clairement à ce sujet.

B. LA RATIONALISATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

1. La réorganisation administrative ne doit pas se traduire par une diminution de l'effort national en faveur de l'outre-mer

La modification du périmètre budgétaire est, selon le Gouvernement, de nature à mutualiser les moyens de gestion dans le cadre de la transformation du ministère de l'outre-mer en un secrétariat d'Etat à l'outre-mer rattaché au ministère de l'intérieur. Cette nouvelle architecture gouvernementale, si elle veut exprimer l'unité du territoire de la République, dont nos collectivités ultramarines -au-delà de la diversité humaine- sont une composante importante, ne doit pas se traduire par un désengagement de l'Etat dans ces territoires.

Il est, en effet, souvent avancé que l'existence d'un ministère spécialisé rend plus difficile la prise en charge directe par les ministères compétents de telle ou telle politique appliquée à l'outre-mer. D'où la tentation permanente de transférer vers les ministères techniques et géographiquement transversaux des domaines de compétences qui relèvent du ministère de l'outre-mer. Il faut prendre garde que cette rationalisation des interventions publiques, aussi souhaitable

¹ Le financement des contrats aidés outre-mer est en nette diminution puisqu'il s'élevait à 183,4 millions d'euros en 2007.

soit-elle, ne se traduise pas par une réduction des moyens publics en faveur des territoires ultramarins.

Cela étant dit, la création prochaine d'un Conseil interministériel pour l'outre-mer, présidé par le Président de la République, devrait être de nature à améliorer, en liaison avec les autorités préfectorales chargées de coordonner localement l'action de l'Etat, le pilotage des politiques publiques et la gestion des crédits destinés à l'outre-mer. Votre rapporteur pour avis souligne à cet égard qu'il est absolument nécessaire de continuer à prendre en compte les spécificités des outre-mers et l'identité de chacun des départements ou collectivités qui le composent.

2. L'amélioration du pilotage de la politique publique de l'outre-mer doit être poursuivie

Votre rapporteur pour avis estime que le secrétariat d'Etat a vocation à représenter l'interministérialité auprès des collectivités ultramarines. En raison de cette position de principe, le passage de la logique de gestion des crédits à une simple coordination ne le satisfait pas car il considère que ce département ministériel doit pouvoir bénéficier des moyens budgétaires pour mettre en œuvre ses politiques.

Par ailleurs, pour lui, le renforcement de l'évaluation doit être encouragé à travers la mise en place d'un appareil statistique plus homogène et adapté aux politiques de l'outre-mer.

Ces recommandations, déjà formulées dans le rapport pour avis de votre commission sur le projet de loi de finances pour 2007, s'inscrivent dans le droit fil du constat dressé tant par la Cour des comptes dans son rapport public de 2006, que par l'Inspection générale de l'administration dans son rapport d'audit sur le suivi et le pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer de février 2007. Selon ce dernier rapport, ces carences statistiques résulteraient de la faible qualité, jusqu'à présent, du document de politique transversale (DPT). Elles découleraient aussi, et cela se doit d'être souligné, de la méfiance des autres départements ministériels envers le ministère de l'outre-mer et de la remise en cause de la légitimité de celui-ci comme coordonnateur des dépenses publiques outre-mer au motif que les caractéristiques distinctives de l'outre-mer auraient tendance à s'estomper.

Le rapport préconise en conséquence une conception interactive du pilotage fondée sur l'échange et la remontée des informations ainsi que sur l'animation du réseau des correspondants dans les ministères. Dans sa contribution au commentaire de la loi de règlement pour 2006, notre collègue et rapporteur spécial des crédits de la mission « Outre-mer », Henri Torre, estime indispensable que les préconisations du rapport d'audit et de modernisation soient suivies d'effets.

Votre rapporteur pour avis reconnaît, pour sa part, que le projet de budget pour 2008 marque certaines avancées dans sa présentation. Le document de politique transversale (DPT) a certes été amélioré avec désormais 50 programmes évalués pour leur contribution à l'effort en faveur de l'outre-mer contre seulement 17 en 2007. Toutefois, ces efforts sont loin d'être totalement satisfaisants pour votre rapporteur pour avis qui juge les données souvent parcellaires. Il espère à cet égard une amélioration de l'évaluation et appelle à un recensement précis de l'ensemble des crédits qui concourent au financement de l'action publique outre-mer : budget de la mission « Outre-mer », autres crédits de l'Etat, dépenses sociales et fiscales, crédits des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Le Parlement doit, selon lui, pouvoir être en mesure de disposer d'une information exhaustive relative à l'ensemble des moyens consacrés à l'outre-mer.

II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » RESTE UNE PRIORITÉ EN 2008 EN DÉPIT DU CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE

La finalité du programme est de faciliter la création d'emplois et l'accès au marché du travail des ultramarins, tout en favorisant ceux d'entre eux qui se trouvent le plus éloignés de ce marché. La situation socio-économique de l'outre-mer se caractérise en effet par un taux de chômage moyen plus de fois supérieur aux taux métropolitain (20 % contre 8,5 % en juin 2007 ; la moyenne s'agissant des seuls DOM atteint même 27,7 %), ainsi qu'un nombre important de bénéficiaires du RMI¹.

L'analyse des principaux indicateurs économiques relatifs à l'outre-mer fait ainsi apparaître, au-delà des disparités entre les territoires, une relative stagnation de la croissance.

A. UNE SITUATION PARTICULIÈREMENT DÉGRADÉE DE L'EMPLOI ET UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE FRAGILE EN OUTRE-MER

1. Des handicaps structurels propres aux régions ultramarines

Les outre-mers sont confrontés à des fragilités économiques particulières, du fait de leurs contraintes géographiques (surcoûts liés à l'éloignement de l'Hexagone et à l'insularité), de leur dynamisme démographique² (jeunesse de la population, qui se traduit chaque année par des arrivées massives sur le marché du travail), des pressions migratoires dans certaines collectivités (Mayotte, Guyane, Guadeloupe), des difficultés de formation, de l'étroitesse du marché intérieur, ainsi

¹ Ceux-ci représentent près de 20 % de la population ultramarine, contre moins de 5 % en métropole.

² Selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, la prévision d'augmentation de la population ultramarine est de 40 % en 30 ans.

que du différentiel en termes de coût du travail avec leur environnement régional, généralement composé de zones économiques défavorisées.

Votre rapporteur pour avis considère que ces handicaps justifient pleinement la mise en place de dispositifs économiques dérogatoires, destinés à soutenir l'emploi et l'activité dans ces collectivités. Toutefois, de telles aides ne doivent pas consister seulement en des transferts financiers passifs, mais doivent avoir pour effet de dynamiser réellement les investissements, la production et les échanges, c'est-à-dire l'économie marchande de ces territoires. Les revenus de la solidarité, pour nécessaires qu'ils soient, ne constituent pas pour autant la seule réponse. Il convient de poursuivre et d'amplifier la logique développée par la loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) et la loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM).

2. Une situation économique contrastée selon les collectivités étudiées

La situation économique de l'outre-mer est contrastée selon les collectivités étudiées, en termes structurels comme en termes conjoncturels. On se reportera au tableau ci-après pour avoir une vue d'ensemble des principaux indicateurs. Votre rapporteur pour avis tient, à nouveau, à souligner la difficulté de disposer d'informations fiables relatives à l'outre-mer en raison notamment de la faiblesse de l'appareil statistique et de suivi.

SITUATION ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER

	Population	Evolution (en %)	PIB/tête (en %)	Evolution (en %)	Taux de chômage (en %)	Evolution (en %)	Inflation (en %)
Guadeloupe	447 000	0,8	16 612 (2005)	0,6	27,3	1,3	2,1
Martinique	400 000	0,7	18 084 (2005)	nd	25,2	2	2,4
La Réunion	785 221	1,4	15 350 (2005)	5,5	29,1	-2,8	2,6
Guyane	202 000	3,8	11 969 (2003)	-6,9	29,1	2,6	2,1
Mayotte	191 000	4,1	3 960 (2001)	nd	25,6	-3,4	1,4
Polynésie française	259 800	1,4	17 071 (2003)	2,4	11,7 (2002)	nd	2,7
Nouvelle-Calédonie	236 528	1,8	20 388 (2004)	nd	16,3 (2004)	nd	2,9
Saint-Pierre-et-Miquelon	6 125	-3	26 073	nd	9,1	1,2	1,8
Wallis-et-Futuna	14 944 (2003)	nd	nd	nd	15,2 (2003)	nd	2,5
Saint-Martin	29 112 (1999)	nd	14 500 (1999)	nd	26,5 (1999)	nd	2,1
Saint-Barthélemy	6 852 (1999)	nd	26 000 (1999)	nd	4,3 (1999)	nd	2,1
Métropole	61 044 684	0,56	27 272 (2005)	2,4	9,5	-0,3	1,7

Les données sont celles de 2006, sauf indication contraire entre parenthèses. L'évolution est calculée par rapport à l'année n-1. Certaines données ne sont pas disponibles (nd).

Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

A partir des données économiques fournies à votre commission dans les réponses au questionnaire budgétaire¹, votre rapporteur pour avis privilégiera, si possible, l'examen des principaux secteurs d'activité économiques des collectivités ultramarines, à savoir l'industrie, le commerce et l'artisanat, l'agriculture et le tourisme.

- **Guadeloupe**

Les efforts des différents acteurs du tourisme engagés depuis plusieurs années semblent porter leurs fruits. Alors que depuis 2000 le tourisme était en crise, les indicateurs de 2006 sont encourageants. Le trafic aérien de passagers a crû de 1,9 % et le taux de remplissage des hôtels de 5 points. L'année 2006 est marquée par une renaissance de la plaisance dans le département, le Port Autonome de Guadeloupe enregistrant une progression de 8 % de la fréquentation.

Le secteur du BTP, qui avait subi un ralentissement en raison, notamment, du faible niveau de la commande publique, a connu un regain d'activité grâce à la rénovation de bâtiments scolaires et aux nombreux projets immobiliers privés. Étroitement lié à l'activité du BTP, le secteur de l'industrie a aussi enregistré une forte croissance de son volume d'affaires au quatrième trimestre 2006.

La conjoncture est, en revanche, demeurée morose dans le secteur primaire. La crise de la filière banane s'est en effet poursuivie au cours de l'année 2006. Les exportations (48.317 tonnes) sont en baisse de 11,3 % du fait, principalement, de la diminution du nombre de producteurs et des surfaces utilisées. La réforme de l'OCM devrait cependant permettre aux producteurs restés en activité de réinvestir pour porter leur capacité annuelle de production à un niveau de 70.000 tonnes. La campagne cannière 2006 a, pour sa part, permis de récolter 716.685 tonnes, soit un tonnage inférieur de 14,8 % par rapport à 2005. Dans ce contexte, la production de sucre s'est établie à 68.677 tonnes (- 5,7 %). Les distilleries ont également enregistré un fléchissement de leur activité, la production annuelle de rhum s'inscrivant en repli de 2,4 %.

- **Martinique**

Poussée par le dynamisme de l'immobilier, la construction a connu une amélioration de son courant d'affaires en 2006, notamment dans le sous-secteur du gros œuvre, les ventes de ciment s'inscrivant en hausse de plus de 10 %. Cette croissance s'explique par un effet défiscalisation qui a contribué à alimenter les carnets de commande et à la progression des prix du secteur et des loyers. Dans le même temps, les services, premier secteur économique de la Martinique en valeur ajoutée, poursuit sa croissance en 2006 : il concentre ainsi 50 % des 3.426 créations d'entreprises.

La performance du secteur du tourisme est de son côté mitigée. En 2006, la Martinique a accueilli 655.213 touristes, soit une progression annuelle de 2,5 %. Toutefois, si l'évolution du taux d'occupation des chambres est encourageante, les professionnels du secteur notent qu'il s'agit seulement d'un retour au niveau de fréquentation connu dans les années 2000 et 2001.

Enfin, les exportations de bananes se sont une nouvelle fois repliées en 2006 (- 5,1 % en volume) tandis que le prix moyen des bananes expédiées s'est établi à 582,8 euros la tonne, en baisse de 20,8 % sur un an. Le secteur est marqué par la réforme de décembre 2006 de l'OCM banane, avec pour conséquence immédiate une inquiétude des producteurs concernant le décalage de trésorerie résultant du nouveau mode de versement des aides compensatoires. La crise de l'économie bananière aux Antilles a été accentuée en septembre 2007 par la diffusion d'informations² maladroites et sans véritable fondement scientifique sur les incidences réelles de

¹ *Questionnaire budgétaire relatif à l'outre-mer pour le projet de loi de finances pour 2008.*

² *Rapport de M. Dominique Belpomme rendu public le 17 septembre.*

l'utilisation de pesticides, notamment le chlordécone¹ employé depuis 1981 jusqu'à son interdiction en 1993.

La campagne cannière 2006 a, quant à elle, pâti des mauvaises conditions climatiques ayant entraîné un niveau de production apparaissant comme le plus faible de ces dix dernières années. 165.096 tonnes de cannes ont été broyées, soit une baisse de 21 % sur un an. En conséquence, la production de rhum s'affiche en repli (- 8,3 %).

• **Guyane**

Si le secteur commercial marque une pause en 2006, le BTP, après une année 2005 difficile, connaît une inversion de tendance imputable à la reprise de la commande publique, à la poursuite du chantier Soyouz et à la croissance des ouvertures de chantiers dans le bâtiment. Les ventes de ciment, en forte augmentation (+ 21,3 % sur un an) confirment cette orientation, les besoins de construction recensés dans le département (lycées, collèges, logements sociaux), constituant un gisement potentiel d'activité.

L'activité opérationnelle du Centre spatial guyanais s'est maintenue à 5 lancements en 2006, pour un nombre de satellites plus élevé (11 contre 9 en 2005). Le maintien du nombre de tirs n'a cependant pas eu d'effet significatif sur l'activité touristique, la fréquentation hôtelière n'enregistrant qu'une faible hausse (+ 0,8 point), avec un taux d'occupation moyen des chambres de 51,7 %. La fréquentation des sites touristiques accuse également une baisse, le tourisme d'affaires demeurant la base de l'activité avec trois visiteurs sur quatre.

Les productions traditionnelles s'inscrivent globalement en retrait. Dans le secteur primaire, seules les filières d'élevage restent bien orientées. La production rizicole chute de 15 % en un an, le secteur de la pêche crevettière connaît aussi une chute importante de ses prises, en raison d'un long conflit social, la filière bois (qui répond principalement à la demande locale) connaît une baisse de 9 % sur un an, et la production de rhum régresse de 6,7 %. Dans le secteur secondaire, la production d'or atteint 2,7 tonnes, soit une progression de 5,6 % par rapport à l'année dernière. L'or demeure le premier produit exporté (hors activité spatiale). La modernisation de la filière aurifère, structurée au sein d'une fédération, se poursuit, alors que l'intensification des contrôles laisse envisager un reflux de l'orpaillage clandestin.

• **Réunion**

Le secteur du BTP fait figure de moteur de la croissance avec des effets d'entraînement dans d'autres parties de l'économie (services connexes, industrie des matériaux de construction). Il s'appuie sur une demande soutenue de la commande publique et de la construction (forte demande pour le logement des ménages).

Le développement des services marchands s'appuie principalement sur les services aux entreprises, notamment dans l'accompagnement de l'essor du BTP (personnel temporaire, géomètres, architectes, conformité, transport), mais également sur le succès croissant des services plus classiques (sécurité, conseil et assistance juridique, expertise comptable, nettoyage) et des NTIC (plates-formes téléphoniques, assistance en réseau, informatique et support de sites internet). Les bons résultats de l'industrie manufacturière sont en partie liés à la croissance des besoins en matériaux du BTP. De son côté, le secteur du commerce a pu tirer bénéfice d'un accroissement des surfaces commerciales.

La production agricole a progressé de 3,1 % à 351 millions d'euros, performance à relativiser dans la mesure où, pour certaines filières comme les fruits et légumes, dont la production a été touchée par la tempête tropicale DIWA, ce sont les subventions compensatoires qui ont permis de maintenir les résultats. S'agissant de l'élevage, la production en valeur des branches avicole, porcine et laitière progresse, tandis que celle de la filière bovine recule. Les résultats de la pêche sont décevants, malgré un potentiel important.

¹ Cet insecticide est un organochloré utilisé contre le charançon dans les bananeraies.

Principal point noir de l'année 2006, le secteur touristique a été lourdement affecté par l'épidémie du Chikungunya. Déjà en perte de vitesse en 2005, la baisse de la fréquentation touristique a plongé de 32 % en 2006 (279.000 touristes contre 409.000 en 2005).

- **Polynésie française**

Sur l'année 2006, les exportations de perles ont diminué de 11 %, celles de vanille de 6 % et la production de coprah a connu une baisse de 3 %. Le secteur de la pêche, dans une situation précaire, a connu un certain redressement, les exportations en valeur et en volume augmentant respectivement de 16 % et 8 %.

Si le secteur du BTP a continué de subir les aléas de la commande publique (- 1,4 % de chiffre d'affaires), il a néanmoins été porté par la construction de maisons individuelles comme l'a confirmé la hausse de 19 % des prêts bancaires à l'habitat.

La note positive provient du tourisme, secteur stratégique aussi bien en matière d'emploi que de recettes extérieures : le nombre de touristes est en hausse de 6 % en 2006, passant de 208.000 à 221.600. Ce résultat coïncide avec les chiffres de l'Aviation civile qui indiquent un accroissement de 7 % du trafic aérien international. Dans le même temps, le taux d'occupation dans l'hôtellerie classée est passé de 62,5 % à 66,4 %.

- **Nouvelle-Calédonie**

Le secteur du nickel a bénéficié en 2006 de la hausse des cours mondiaux, en moyenne 64 % plus élevés qu'en 2005. Ainsi, les exportations de minerai ont été orientées à la hausse en valeur (+ 20 %) alors que leur volume est stable. Les principaux clients sont le Japon et l'Australie, alors que les livraisons à l'Ukraine ont diminué.

L'activité du BTP a été dynamique, comme en témoigne l'augmentation de la consommation de ciment sur l'île (+ 8,6 % entre 2006 et 2007). Environ 11 % de cette consommation est à attribuer au chantier de Goro (+ 76 % sur un an). L'encours des crédits à l'habitat (avec 8,5 % de croissance annuelle) continue également de croître.

La fréquentation touristique de séjour stagne. Le nombre de visiteurs a ainsi atteint un total de 100.000 personnes en 2006 (- 0,2 %). Si les efforts de promotion mis en place ont permis d'accroître la fréquentation des touristes néo-zélandais et français (respectivement + 9,5 % et + 4,7 %), le nombre des touristes australiens (- 8,0 %) et japonais (- 5,2 %) est en net recul.

L'exportation de crevettes calédoniennes a subi la concurrence internationale et voit ses recettes diminuer (- 8,2 %) compte tenu de coûts de production plus élevés. La filière bovine est toujours en crise : en 2006, les importations de viandes bovines ont représenté 38 % de la consommation locale contre 18 % un an auparavant.

- **Mayotte**

Le secteur de la construction enregistre un regain d'activité favorable à l'embauche, la hausse des importations de ciment (+ 6,8 %) reflétant cette bonne conjoncture.

La filière ylang conserve à Mayotte un intérêt patrimonial et environnemental. La croissance des exportations s'est poursuivie tout au long de l'année 2006 (+ 4,6 %) avec 7,8 tonnes. De son côté, l'avenir de la culture de la vanille est incertain : les cours mondiaux étant relativement bas, les marchés sont en surproduction. L'île dispose d'un potentiel important en matière de produits aquacoles, en raison de conditions naturelles exceptionnelles. Mais, outre les problèmes de commercialisation de la filière, le prix trop élevé du transport aérien constitue un obstacle au développement de la filière.

Consécutivement à la mauvaise image véhiculée par l'épidémie de Chikungunya, l'année 2006 s'est révélée peu favorable à l'activité touristique. Le nombre de touristes a chuté de 19,6 % pour s'établir à 31.136. Pourtant le secteur tente de se constituer en pôle d'activité majeur pour les années à venir, comme en témoigne la hausse entre 2005 et 2006 de plus de 85 % du budget du Comité départemental du tourisme de Mayotte (CDTM), qui s'établit à 1,5 million d'euros.

- **Wallis-et-Futuna**

L'économie est portée par la consommation des ménages et les transferts financiers de l'Etat face à la faiblesse de l'appareil productif. Une grande partie de l'activité est tournée vers l'autoconsommation, dans le domaine de l'alimentation mais aussi de la production d'objets artisanaux. En l'absence de dynamisme économique local, les transferts publics de la métropole restent déterminants. Les interventions de l'Etat se sont élevées à 11.230 millions de F CFP en 2006 (+ 10,7 %). Cette augmentation s'explique principalement par la progression de 15 % du budget de l'Education nationale qui représente à lui seul la moitié des dépenses de l'Etat sur le territoire.

- **Saint-Pierre-et-Miquelon**

Dans un contexte difficile, et compte tenu de l'importance de la commande publique sur l'économie de l'archipel, la situation du secteur du BTP est fragile, et des craintes concernant l'emploi sont apparues en l'absence de programmation de nouvelles opérations.

Suite à la mise en place du Comité régional du tourisme en mai 2006, un projet de développement touristique de l'archipel a été discuté avec les élus et présenté aux acteurs économiques locaux. Ce schéma met en évidence la nécessité de structurer (équipements, aménagements publics, hébergements, accueil) et de faire la promotion du territoire (démarchages, partenariats, etc.). Si la fréquentation de l'archipel au cours de l'année 2006 a été plus restreinte qu'en 2005 (le nombre de passagers entrés sur le territoire par voie aérienne ou maritime est en baisse de 5,8 %) le tourisme reste une voie de diversification de l'économie.

Le bilan de la pêche artisanale pour 2005-2006 est mitigé. Le cumul de la saison, toutes espèces confondues, s'inscrit en baisse de 13,5.

- **Saint-Barthélemy**

L'activité économique s'articule autour des secteurs des services marchands non financiers, du commerce, du bâtiment et des travaux publics. Sur les quelque 2.000 entreprises recensées en 2006, 25,8 % exerçaient une activité dans les services, 25,5 % dans le BTP et 23,4 % dans le commerce. Les touristes sont accueillis dans 24 hôtels totalisant 528 chambres et 450 villas de standing, souvent propriété d'étrangers, notamment nord-américains, qui proposent leur résidence à la location. L'île a reçu, en 2006, un peu plus de 320.000 visiteurs. Les ressortissants français sont restés la clientèle privilégiée de Saint-Barthélemy avec 47,6 % des arrivants, suivis par les nord-américains (37,4 %) et les autres pays européens (10,4 %).

- **Saint-Martin**

L'activité économique s'articule également autour des secteurs des services marchands non financiers. Sur les 4.000 entreprises recensées en 2006, 24,6 % exerçaient une activité dans le commerce, 23,6 % dans l'hôtellerie restauration, 23,1 % dans les services et 11,5 % dans la construction.

L'île de Saint-Martin a reçu plus de deux millions de visiteurs en 2006. Sa clientèle est principalement nord-américaine, et dans une moindre mesure européenne et sud-américaine. Saint-Martin constitue une des destinations de croisière les plus prisées au monde. La plaisance fait partie du paysage touristique de Saint-Martin, l'offre nautique y étant très développée avec 23 loueurs de bateaux exerçant dans les 11 marinas réparties de façon homogène tout autour de l'île. En 2006, les touristes hébergés dans la partie française résidaient dans 34 hôtels totalisant 1.636 chambres ainsi que dans 19 guest-houses (192 chambres) et 100 villas (400 chambres). La construction du parc hôtelier, fortement stimulée par les possibilités de financement en défiscalisation, est passée de 500 chambres avant 1986 à plus de 3.170 en 1996 pour chuter de près de 50 % ces dix dernières années par manque de rentabilité des établissements.

Au total, les territoires d'outre-mer, malgré leur grande diversité, présentent des caractéristiques communes : le secteur public y représente près de 40 % de l'emploi total et la commande publique reste le moteur de la croissance de l'industrie et du tertiaire. La plupart d'entre eux souffre de taux de chômage beaucoup plus importants que dans l'Hexagone, comme le montre le tableau suivant :

	Taux de chômage de la dernière année connue	Evolution par rapport à l'année précédente
Guadeloupe	27,3 % (06)	+ 1,3 %
Guyane	29,1 % (06)	+ 2,6 %
Martinique	25,2 % (06)	+ 2 %
Réunion	29,1 % (06)	- 2,8 %
Mayotte	25,6 % (06)	- 3,4 %
Nouvelle-Calédonie	16,3 % (04)	nd
Polynésie française	11,7 % (02)	nd
St-Pierre-et-Miquelon	9,1 % (06)	+ 1,2 %
Wallis-et-Futuna	15,2 % (03)	nd
Saint-Martin	26,5 % (99)	nd
Saint-Barthélemy	4,3 % (99)	nd
Métropole	9,5 % (06)	- 0,3 %

Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

B. UN SOUTIEN MAINTENU À L'EMPLOI EN DÉPIT DU CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE BUDGÉTAIRE

Face à ce constat préoccupant, le projet de budget pour 2008 réaffirme la priorité à l'emploi, désormais clairement orienté selon deux axes : l'abaissement du coût du travail et l'amélioration des qualifications professionnelles. Le programme (138) « Emploi outre-mer » représente, avec 1,01 milliard d'euros en crédits de paiement, plus de 58 % du volume total des crédits de paiement de la mission « Outre-mer »¹.

¹ Chiffres du PLF pour 2008.

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

Numéro et libellé de l'action		%	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Abaissement du coût du travail (libellé modifié)	86,55 %	867 000 000	867 000 000
02	Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle (libellé modifié)	13,45 %	134 702 000	141 662 000
Totaux			1 001 702 000	1 008 662 000

Source : Projets annuels de performances – Annexe au projet de loi de finances 2008 – Secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

L'enveloppe est inférieure à celle qui était inscrite dans le précédent budget (1,15 milliard d'euros). Votre rapporteur précise néanmoins que cette différence résulte d'un changement de périmètre budgétaire : le ministère de l'économie et des finances sera ainsi chargé, en 2008, de gérer 158 millions d'euros d'aides à l'emploi, crédits qui étaient auparavant inscrits dans la mission « Outre-mer ».

1. L'action « Abaissement du coût du travail » succède à l'action « Abaissement du coût du travail et dialogue social »

Cette action (01) (86,6 % des crédits du programme 138) comprend essentiellement des mesures d'allègement¹ du coût du travail pour les entreprises du secteur marchand destinées à favoriser la création d'emplois pérennes dans des régions subissant des contraintes d'éloignement et la concurrence des pays à bas salaires. En 2008, ces crédits ont augmenté de 3 % en autorisations d'engagement et de 3,8 % en crédits de paiement². **L'intégralité des crédits de cette action est aujourd'hui consacrée à la compensation des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.**

L'exonération est totale dans la limite d'un plafond de rémunération égal au SMIC majoré, selon les entreprises concernées, de 30, 40 ou 50 %. Les entreprises exonérées dans la limite de 1,3 SMIC sont les entreprises de moins de 11 salariés, les entreprises du BTP de moins de 51 salariés, les entreprises de transport aérien, maritime et fluvial. Les entreprises subissant les contraintes liées à l'éloignement et la concurrence de pays dans lesquels le coût du travail est particulièrement bas (agriculture, pêche...) bénéficient d'exonérations complémentaires, à hauteur de 1,4 SMIC. Enfin, sont exonérées à hauteur de 1,5 SMIC les entreprises du tourisme, de la restauration et de l'hôtellerie. A la fin du premier trimestre 2007, ce dispositif concernait 28.449 entreprises et 167.512 salariés, soit environ 23 % de la population active des DOM.

¹ L'Etat est tenu de compenser les exonérations aux organismes de sécurité sociale.

² Respectivement de 841 à 867 millions d'euros et de 835 à 867 millions d'euros selon les chiffres du projet annuel de performance pour 2008.

Votre rapporteur pour avis prend acte du maintien de ce dispositif initié par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 (LOOM) et poursuivi par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 (LOPOM). Ce maintien est, selon lui, de nature à restaurer la compétitivité du travail outre-mer. Il conviendrait toutefois que ledit dispositif puisse être étendu à l'ensemble des territoires d'outre-mer, puisque seuls sont concernés actuellement les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon. Tel est du moins le sentiment de votre rapporteur pour avis.

S'agissant des performances du dispositif d'allégement des charges sociales en outre-mer, votre rapporteur pour avis ne peut, hélas, que regretter l'insuffisance de son évaluation, comme l'a souligné le rapport d'audit de modernisation remis en avril 2006. La mission d'audit recommande d'améliorer les conditions de l'évaluation, notamment en ce qui concerne la collecte des données, de cibler les aides sur les secteurs très exposés, et, enfin, de renforcer les outils de pilotage du dispositif. A cet égard, on ne peut qu'attendre avec impatience les conclusions de l'étude¹ visant à évaluer le dispositif d'exonération de charges sociales pour l'outre-mer, confiée au Centre d'étude de l'emploi par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis considère que le dispositif d'exonération est manifestement sous doté au regard des montants dus aux différents organismes de sécurité sociale. Pour 2008, le montant prévisionnel s'élève ainsi à plus de 1,1 milliard d'euros² alors que seuls 867 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus dans le présent projet de loi de finances. Votre rapporteur estime que cette situation n'est pas acceptable et fait peser un risque sur l'équilibre des régimes de sécurité sociale.

Enfin, si jusqu'en 2007 cette action (01) finançait, outre les mesures d'exonération, divers dispositifs d'aides directes à l'emploi³, en 2008 ces crédits seront désormais financés depuis la mission « Travail et emploi », à hauteur de 158 millions d'euros, transférés au budget du ministère de l'Emploi. Votre rapporteur pour avis ne partage pas ce choix et incline à penser que la spécificité des problèmes posés à l'outre-mer nécessite l'intervention d'une administration spécialisée.

¹ L'étude économétrique a été commandée par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer auprès du Centre d'études pour l'emploi afin d'évaluer l'impact réel des allègements de charges patronales sur la situation de l'emploi outre-mer.

² En millions d'euros : 964 (ACOSS), 45 (CCMSA), 13 (ENIM), 5 (CPS), 102.9 (RSI).

³ Volet « création d'entreprise » du projet initiative jeune (PIJ), primes à la création d'emploi, prime à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte, primes à la création d'emploi aux îles Wallis-Et-Futuna, mesures de restructurations en faveur des entreprises en difficulté.

2. L'action « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » succède à l'action « Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi »

Cette action (13,4 % des crédits du programme 138) comprend les interventions pour favoriser la qualification professionnelle par la formation en mobilité dans les DOM et dans le Pacifique, pour l'essentiel. Les crédits demandés s'élèvent à 134,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 141,7 millions d'euros en crédits de paiement, contre 314,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 316,4 millions d'euros en crédits de paiement au titre de la loi de finances¹ pour 2007.

Comme cela a déjà été mentionné par votre rapporteur pour avis, cette baisse s'explique par le transfert vers la mission « Travail et emploi » des crédits correspondants aux contrats aidés à destination des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi, ce qui recouvre outre le congé de solidarité non renouvelé, les dispositifs suivants : l'allocation de retour à l'activité (ARA), les stages de formation et d'insertion professionnelle (SFIP), la prise en charge des jeunes stagiaires en développement (JSD) et divers types de contrats de travail spécifiques, tels que le contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM), le soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEJD), le contrat emploi-solidarité (CES), le contrat emploi consolidé (CEC), le contrat d'insertion par l'activité (CIA), le contrat-emploi-jeune (CEJ) et le CAE non marchand.

S'agissant des contrats d'avenir, votre rapporteur pour avis ne cache pas son mécontentement vis-à-vis de l'attitude de l'Etat. En effet, contrairement à l'interprétation communément admise par les présidents de conseils généraux, l'aide versée à l'employeur du bénéficiaire du contrat d'avenir² (aide d'un montant égal à l'allocation de RMI à taux plein versée à une personne seule), est entièrement supportée par le département. Ainsi, ce qui devait, à l'origine, être une opération de réinsertion par activation de l'allocation RMI s'est transformée en une charge très lourde, et non compensée par l'Etat, pour les départements d'outre-mer, dont les ressources sont limitées et dans lesquels les titulaires du RMI représentent une part très importante de la population.

Votre rapporteur pour avis juge également qu'une remise à plat de l'ensemble de ces contrats n'est pas à exclure tant l'accumulation des dispositifs est un élément de complexification de la politique de l'emploi outre-mer.

En matière d'aide à l'emploi, seules les primes à la création d'emplois à Wallis et Futuna, le service militaire adapté (SMA), ainsi que les subventions de l'Etat à divers organismes dont l'Agence nationale pour

¹ Action « Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi ».

² A titre d'exemple, le Conseil général de la Martinique a signé plus de 2.700 contrats de ce type entièrement supportés par le Département, soit une dépense de plus de 12 millions d'euros en 2006 et une prévision pour 2007 de 17 millions d'euros.

l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), seront financés en 2008 par l'action « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle ».

Parmi elles, la principale action d'insertion et de formation reste le SMA¹, qui permet aux jeunes ultramarins de 18 à 26 ans de bénéficier d'une formation professionnelle dans un cadre militaire. Le SMA, qui forme aujourd'hui près de 3.000 volontaires répartis dans 37 filières professionnelles est sanctionné par l'obtention du Certificat d'aptitude personnelle à l'insertion² (CAPI). Les crédits de paiements demandés pour 2008 financer le SMA s'élèvent à 111 millions d'euros, soit un coût par bénéficiaire de 38.000 euros.

Les autres mesures d'insertion et de qualification professionnelle sont mises en œuvre *via* l'ANT, dotée par l'Etat d'une subvention pour charges de service public d'un montant de 8,27 millions d'euros. Il s'agit, d'abord du projet initiative jeune³ (PIJ) qui comporte lui-même deux volets : le « PIJ création d'entreprise » qui permet d'attribuer un capital aux jeunes de moins de trente ans ou aux bénéficiaires d'un contrat emploi-jeune arrivés au terme de leur contrat, en vue de les aider à réaliser un projet de création d'entreprise ; le « PIJ mobilité » qui vise, par une aide financière de l'Etat, à aider les jeunes ultramarins de moins de trente ans à réaliser un projet professionnel en suivant, hors de leur collectivité d'origine, une formation qualifiante. Il s'agit ensuite de la formation individualisée en mobilité⁴ (FIM) qui permet, au même public visé par le PIJ, de participer à des actions de formations qualifiantes en métropole pour suppléer l'absence de formations équivalentes dans leur département d'origine.

Enfin, l'action « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » finance désormais les mesures de dialogue social et d'évaluation qui, jusqu'ici, relevaient de l'action « Abaissement du coût du travail et dialogue social ». Ces aides à la structuration du dialogue social (200.000 euros en AE et en CP) ont pour finalité la prévention des conflits sociaux à travers l'amélioration de la pratique de la négociation collective dans les entreprises d'outre-mer.

Au total, votre rapporteur pour avis estime qu'il convient de poursuivre la concentration de l'effort public sur le secteur de l'emploi compte tenu de la persistance d'un niveau élevé de chômage dans les collectivités d'outre-mer. A cet égard, il considère, contrairement aux orientations actuelles du Gouvernement, que la réduction des mesures en faveur de l'emploi dans le secteur non marchand suscite des risques pour la cohésion sociale.

¹ Le SMA, institué en 1961 sous la forme du régiment mixte des Antilles-Guyane, a été progressivement élargi aux régiments de Martinique, de Guadeloupe, de Cayenne, de La Réunion, de la Nouvelle-Calédonie, de Mayotte et de la Polynésie française.

² Selon les données disponibles dans les projets annuels de performance, le taux d'insertion professionnelle avoisine les 75 % en moyenne sur les trois dernières années, avec un objectif de 80 % en 2011.

³ Doté en 2008 de 4,96 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,64 millions en crédits de paiement.

⁴ Dotée en 2008 de 5,42 millions d'euros en autorisation d'engagement et 6,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Il reste par ailleurs persuadé que cet effort doit s'accompagner de politiques visant à stimuler l'activité économique outre-mer afin d'y réduire l'importance des phénomènes d'exclusion sociale.

3. Des dépenses fiscales pour l'outre-mer qui doivent être maintenues

Les dépenses fiscales dont bénéficie l'outre-mer porte sur des exonérations ou des réductions d'impôts qui doivent compenser, au moins partiellement, les handicaps de compétitivité liés aux surcoûts que subissent les entreprises ultramarines, mais également favoriser l'afflux d'investissements extérieurs, afin de moderniser l'appareil productif et dynamiser le développement économique.

La somme totale de ces dépenses fiscales pour 2008 est évaluée¹ à 2,8 milliards d'euros², contre 2,6 milliards d'euros en 2007, soit une augmentation en volume de 5 %. Votre rapporteur pour avis tient à souligner que le montant de ces dépenses fiscales est largement supérieur aux crédits de l'ensemble de la mission « Outre-mer ». Ce constat ne peut qu'inciter à améliorer l'évaluation de l'impact de ces dépenses.

La prochaine loi de programme pour l'outre-mer qui doit intervenir en 2008, prévoit de rénover les règles de défiscalisation en mettant en place, dans les quatre DOM, des « zones franches globales d'activité » comprenant des exonérations³ dont l'importance variera selon les collectivités et les secteurs d'activité. Si votre rapporteur pour avis prend bonne note de cette démarche qui doit permettre de favoriser l'émergence d'économies compétitives, aptes à gagner des marchés extérieurs, il attend toutefois des précisions de la part du Gouvernement sur les taux d'exonération envisagés d'une part, et sur la définition et le découpage de ces zones d'autre part, en souhaitant que ces éléments soient l'objet d'une large concertation avec les élus et l'ensemble des acteurs économiques locaux.

Il considère qu'une attention particulière devrait être réservée aux TPE qui représentent, en moyenne, 95 % des entreprises du secteur marchand dans les DOM.

¹ Données agrégées du projet annuel de performance annexé au présent projet de loi de finances.

² 373 millions d'euros de dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme « Emploi outre-mer » (déductibilité de la TVA afférente à certains produits exonérés ; Prise en compte réduite des résultats provenant d'exploitations dans les DOM) et 2,436 milliards d'euros de dépenses fiscales dont l'objet principal contribue au programme « Conditions de vie outre-mer » (Réduction d'impôt au titre des investissements productifs réalisés outre-mer ; Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés outre-mer).

³ Exonérations d'impôts dans les secteurs productifs, en ciblant des activités prioritaires telles que le tourisme ou les énergies renouvelables.

III. LE PROGRAMME « CONDITION DE VIE OUTRE-MER » VOIT SES CRÉDITS AUGMENTÉS ET SON PÉRIMÈTRE ÉLARGI

La finalité de ce programme (123) est d'améliorer les conditions de vie des populations outre-mer en facilitant l'accès au logement (action 01), en participant à l'aménagement des territoires (action 02), et en concrétisant le principe de continuité territoriale (action 03). L'amélioration des conditions de vie se traduit aussi par la définition d'un environnement sanitaire et social adapté (action 04) et d'un environnement culturel valorisé (action 05). Enfin, l'accompagnement financier des collectivités d'outre-mer (action 06) et leur insertion dans leur environnement régional (action 07) constituent des instruments privilégiés de développement économique.

Ce programme s'inscrit dans la réalité géographique et économique de l'outre-mer, différente de celle des régions de l'Hexagone. Ces particularités, liées à l'isolement, à l'éloignement et à une croissance démographique forte, génèrent des déséquilibres qu'il convient de réduire. A cet égard, votre rapporteur pour avis concentrera ses observations sur la situation du logement outre-mer, qui reste confronté, à ses yeux, à l'insuffisance de l'offre au regard des besoins croissants.

A. LA SUPPRESSION DU PROGRAMME « INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER » DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 2008

La suppression, dans le présent projet de budget, du programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer »¹ en vigueur jusqu'à la loi de finances pour 2007, a pour effet d'élargir le périmètre du programme « Conditions de vie outre-mer ». Celui-ci comporte donc désormais sept actions pour un montant total prévu pour 2008 de 762 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 721 millions d'euros en crédits de paiement. La quasi-totalité des crédits est constituée de dépenses d'intervention (720 millions d'euros), les dépenses de fonctionnement ne représentant que 537.738 euros².

¹ Les actions « Collectivités territoriales » et « Insertion économiques et coopération régionales » figuraient jusqu'alors dans le programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer » désormais supprimé.

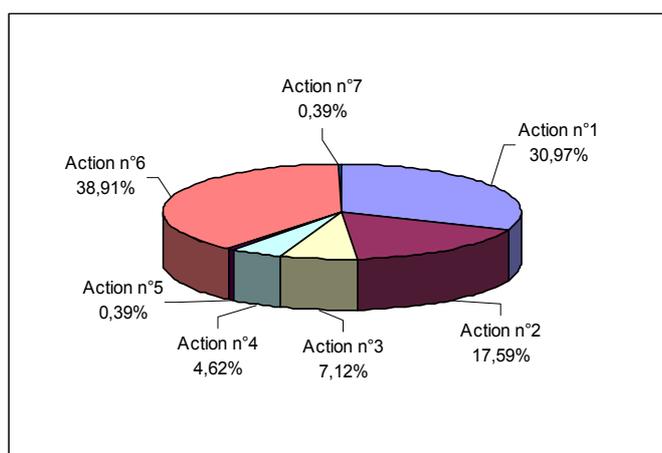
² Données issues du projet annuel de performance pour 2008.

**RÉPARTITION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS 2007 ET 2008 DU PROGRAMME
« CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »**

(en milliers d'euros)

		Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Numéro et intitulé de l'action		2007	2008	Variation (en %)	2007	2008	Variation (en %)
01	Logement	210 750	236 000	12	175 750	200 000	13,8
02	Aménagement du territoire	119 000	134 000	12,6	100 000	110 000	10
03	Continuité territoriale	57 532	54 232	-5,7	54 032	54 233	0,4
04	Sanitaire et social	56 874	35 229	-38	56 874	35 229	-38
05	Culture, jeunesse et sports	3 770	3 000	-20,4	3 770	3 000	-20
06	Collectivités territoriales	306 959	296 501	-3,4	312 390	315 951	1,2
07	Insertion économique et coopération régionales	2 980	3 000	0,7	2 980	3 000	0,72
Totaux		757 866	761 963	0,5	705 796	721 413	2,16

**RÉPARTITION PAR ACTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT
DEMANDÉES POUR 2008**



***B. LES CRÉDITS EN FAVEUR DU LOGEMENT OUTRE-MER RESTENT
INSUFFISANTS AU REGARD DE L'IMPORTANCE DES BESOINS***

1. L'effort public en faveur du logement reste insuffisant par rapport aux besoins

Pour 2008, les sommes allouées au titre du logement seront de 200 millions d'euros en crédits de paiement contre 175,75 millions d'euros en 2007, soit une augmentation de 13,8 %. L'effort public en faveur du logement associe les crédits du budget général et des dépenses fiscales.

L'action logement (01) finance ainsi les dispositifs d'accèsion à la propriété (51,37 millions d'euros en crédits de paiement) ; les aides à

l'amélioration de l'habitat privé¹ (28,47 millions d'euros) ; l'aide aux ménages de Guadeloupe et de Martinique pour l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques² (500.000 euros) ; les contributions complémentaires aux financements de la Caisse des dépôts et consignations³ en matière de construction de logement social (94,12 millions d'euros) ; les subventions à l'amélioration du parc locatif social, versées aux bailleurs sociaux (4,24 millions d'euros en crédits de paiement) ; la résorption de l'habitat insalubre (RHI) via un subventionnement des collectivités territoriales (17 millions d'euros en crédits de paiement) ; la participation à l'aménagement des quartiers (4,24 millions d'euros).

Des dépenses fiscales complètent ce financement, notamment le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu⁴ au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

Pourtant, ces crédits sont bien insuffisants compte tenu de l'importance des besoins. En effet, l'offre de logement reste faible alors que la croissance démographique est, avec une augmentation de 1,75 % par an, en moyenne cinq fois plus élevée que celle de la métropole (+ 0,35 %). L'accroissement réel est même de + 3,59 % en Guyane et + 5,70 % à Mayotte.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis ne peut que souligner une fois encore, hélas, la pauvreté des informations relatives à la politique transversale du logement outre-mer dans le DTP. De nombreuses données ne sont en effet par renseignées, ce qui rend l'analyse des informations particulièrement complexe. Pareillement, il déplore le caractère parcellaire des réponses fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer aux questionnaires budgétaires.

2. Une situation du logement problématique en outre-mer, particulièrement pour le logement social

Les élus ultramarins, mais pas seulement eux⁵, attirent l'attention de l'Etat depuis déjà de nombreuses années sur la persistance outre-mer de conditions de logement encore trop souvent dégradées. Votre rapporteur pour

¹ Octroyées sous conditions de ressources aux propriétaires occupants, effectuant des travaux de remise aux normes de décence et de confort.

² Dans un souci de régularisation des constructions existantes, la loi du 30 décembre 1996 a créé une aide en faveur des personnes désireuses d'acquérir la parcelle du domaine de l'Etat située dans la zone des cinquante pas géométriques et sur laquelle aurait été édifiée, avant 1995, leur résidence principale.

³ Sous forme de subventions versées directement aux opérateurs.

⁴ Coût évalué à 230 millions d'euros pour 2008.

⁵ Notre collègue Henri Torre soulignait déjà la crise sans précédent que traverse le logement en outre-mer dans son excellent rapport «Le logement social en outre-mer : passer du discours à la réalité », fait au nom de la commission des finances (2006-2007, n° 88).

avis consacrait déjà son avis sur le budget 2006 à la politique du logement, qui doit, selon lui, faire face à des difficultés spécifiques :

– l’insuffisance de l’offre, en particulier dans le secteur du logement social et très social, qui reste inadaptée à l’augmentation continue de la demande résultant de la croissance démographique, de la « décohabitation » et de la pression migratoire ;

– l’importance de l’habitat insalubre¹ et la prolifération de l’habitat spontané ;

– les risques sismiques et climatiques ;

– la rareté et la cherté du foncier, dues à des contraintes physiques² mais aussi aux effets pervers de la défiscalisation.

Cette réalité, si elle est facilement explicable, appelle aujourd’hui une plus grande mobilisation de l’Etat pour combler l’important retard accumulé en matière de construction et de rénovation de logements. Votre rapporteur pour avis souligne que ces besoins ne sauraient être satisfaits sans volontarisme de la part de l’Etat, en raison notamment d’un niveau de revenu par habitant en outre-mer inférieur à la moyenne métropolitaine.

Plus grave encore est la situation du logement social outre-mer. La mission d’audit de modernisation sur la politique du logement social outre-mer mandatée par le ministère de l’économie et des finances l’année dernière, estimait, en se fondant sur le taux de logements sociaux par habitant³, qu’il faudrait, pour atteindre le même ratio dans les DOM (où il est actuellement environ d’environ 6.000/100.000), accroître le parc de 27.000 logements, sachant que ce chiffre est inférieur aux besoins, en raison de la forte proportion de la population des DOM pouvant prétendre à un logement social. En comparaison, le rythme annuel moyen de production a été, sur les six dernières années, d’environ 4.200 logements autorisés.

¹ Dans les départements d’outre-mer et à Mayotte, les logements précaires ou dépourvus d’éléments de confort représentent 25 % du parc total et les logements insalubres 15 %.

² L’environnement naturel limite les disponibilités foncières.

³ Résultant en métropole de l’application du plan de cohésion sociale, soit environ 7.500 logements locatifs sociaux pour 100.000 habitants.

**LES LOGEMENTS PRÉCAIRES EN OUTRE-MER
COMPARAISON AVEC L'ILE-DE-FRANCE**

Territoire	Nombre de logements potentiellement précaires en 1998	Proportion par rapport aux résidences principales	Proportion par rapport à la population
<i>Ile-de-France</i>	226 743	4,87 %	2,08 %
Guadeloupe	50 000	34,48 %	11,85 %
Martinique	13 750	10,50 %	3,60 %
Guyane	15 000	32,47 %	9,55 %
Réunion	53 500	24,88 %	7,59 %
Mayotte	17 974	50,50 %	13,69 %
Total Métropole	1 958 964	7,92 %	3,25 %
Total DOM + Mayotte	150 224	26,23 %	8,36 %

Source : Ministère de l'outre-mer (Rapport Torre).

La mission d'audit de modernisation sur la politique du logement social outre-mer soulignait aussi que les opérations de défiscalisation créaient un effet d'éviction majeur à l'égard des opérations de logement social en contribuant à la raréfaction du foncier et à son renchérissement, et en mobilisant les entreprises du BTP, qui ne répondent plus que difficilement aux appels d'offres des opérateurs sociaux. Votre rapporteur pour avis entend attirer l'attention du Gouvernement dans le cadre du projet de loi de programme pour l'outre-mer qui sera prochainement présenté au Parlement.

A cet égard, la réorientation des dispositifs de défiscalisation vers le logement social qui devrait être envisagée, doit selon lui être discutée avec les acteurs locaux, puisqu'il est presque certain que les montages financiers qu'il faudra réaliser mettront à contribution des collectivités territoriales déjà très impliquées budgétairement dans ce dossier.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis tient à rappeler que l'Etat a accumulé, en matière de logement social, une importante dette à l'égard des opérateurs. Lors de la conférence nationale du logement outre-mer, le 27 février 2007, sous la responsabilité des ministres chargés de l'outre-mer et du logement, l'engagement avait été pris de solder la dette exigible (évaluée à 56 millions d'euros au 31 décembre 2006) au 31 mars 2007 grâce à un transfert de crédits de paiement au profit de la mission « Outre-mer ». Mais la dette devrait malheureusement se reconstituer au titre de l'exercice 2007 : à la fin de cette année, l'Etat sera sans doute à nouveau débiteur.

Dès lors, l'augmentation de 13,8 % des crédits de paiement de la mission ne saurait être analysée comme un réel progrès, puisque cette augmentation sera vraisemblablement absorbée par l'endettement contracté en 2007. Votre rapporteur pour avis regrette à cet égard que l'on se retrouve dans une situation où, pour réduire chaque année le stock de dettes, il faille puiser dans les crédits destinés normalement aux actions nouvelles.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète aussi des difficultés que crée cette dette aux entreprises du BTP -en particulier les entreprises artisanales- qui œuvrent dans le domaine de la réhabilitation de logements et celui de la construction de logements sociaux, notamment les logements évolutifs sociaux (LES). Il souhaite donc que le Gouvernement informe le plus rapidement possible le Parlement sur les mesures qu'il entend mettre en œuvre pour la résorber.

C. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

1. L'aménagement du territoire représente 17,6 % des crédits du programme 123

Cette action vise à contribuer au financement des infrastructures des collectivités d'outre-mer, par une participation du ministère en charge de l'outre-mer. Elle couvre trois domaines d'intervention : les infrastructures, le développement durable et la recherche scientifique.

L'essentiel des crédits est consacré aux opérations contractualisées avec 99 millions d'euros de crédits de paiement sur 110 au total. La dotation progresse ainsi de 10 % par rapport à 2007. Les contrats de projet Etat-régions 2007-2013 mobiliseront 703,48 millions d'euros dont 268 millions d'euros à la charge du programme « Conditions de vie outre-mer ». Pour 2008, 34,58 millions d'autorisations d'engagement sont prévus à ce titre, répartis ainsi¹ : 8,85 millions d'euros pour la Guadeloupe, 6,32 millions d'euros pour la Guyane, 7 millions d'euros pour la Martinique et 12,36 millions d'euros pour La Réunion.

Sont également financées les dépenses engagées en 2008 au titre des contrats et conventions conclues avec les COM et la Nouvelle-Calédonie : 869.758 euros d'autorisations d'engagement au titre du contrat de développement 2007-2013 de Saint-Pierre-et-Miquelon ; 36,22 millions d'euros d'autorisations d'engagement au titre des contrats entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie ; 1,96 million d'euros d'autorisations d'engagement au titre du contrat de développement des îles Wallis-et-Futuna ; 1,63 million d'euros d'autorisations d'engagement au titre du financement des actions d'investissement contenues dans le contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete ; 28 millions

¹ Source : *Projet annuel de performance.*

d'euros d'autorisations d'engagement au titre du futur contrat 2008-2012 avec la Polynésie française.

2. La continuité territoriale représente 7,1 % des crédits du programme 123

Cette action, tendant à l'égal accès au service public des résidents ultramarins recouvre deux activités principales : le désenclavement et la desserte maritime et aérienne. Votre rapporteur pour avis considère qu'il s'agit là d'une priorité majeure pour le développement des collectivités ultramarines, spécialement pour certains territoires où les dessertes restent encore insuffisantes, comme Saint-Pierre et Miquelon et Mayotte.

Pour 2008, les crédits de la continuité territoriale s'élèvent à 54 millions d'euros, soit un montant quasiment identique par rapport à 2007.

Le concours de l'Etat au financement de la « dotation de continuité territoriale¹ » est prévu par l'article 60 de la LOPOM du 21 juillet 2003. Chaque département d'outre-mer bénéficie ainsi d'une dotation annuelle lui permettant d'accorder à ses résidents une aide forfaitaire pour effectuer un voyage annuel aller et retour vers la métropole. Le montant de cette dotation s'élèvera en 2008 à 33,3 millions d'euros, à charge pour les régions de gérer le dispositif. L'augmentation du nombre de bénéficiaires est un indice de l'importance que prend ce dispositif pour nos concitoyens d'outre-mer : ils étaient 9.443 passagers aidés en 2004, 55.478 passagers en 2005 et 63.776 en 2006. Votre rapporteur espère que les moyens financiers seront développés à hauteur du succès rencontré par ce dispositif essentiel au désenclavement.

Le deuxième concours mis en place par l'Etat en 2002, est le passeport mobilité, doté de 15,8 millions d'euros. Ce dispositif permet, d'une part, la gratuité du transport aérien vers la métropole ou vers une autre collectivité d'outre-mer pour les jeunes domiens de 18 à 30 ans venant suivre une formation qualifiante ou venant occuper un emploi, et, d'autre part, la prise en charge d'un voyage aller-retour pour les candidats admissibles aux oraux des concours des grandes écoles ou des concours administratifs. Il s'agit là, et votre rapporteur s'en félicite, d'un mécanisme privilégié de solidarité nationale dont il conviendra d'étudier, sous condition bien évidemment, l'extension à d'autres catégories de population.

Au-delà de ces mesures essentielles, l'action (03) finance d'autres actions tout aussi importantes : les bourses d'enseignement supérieur dans le Pacifique et à Mayotte (250.000 euros en AE=CP), la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon (2,9 millions d'euros en AE=CP), et diverses mesures éducatives, culturelles et sportives (1,97 million d'euros en AE=CP).

¹ La dotation est indexée sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

Votre rapporteur pour avis souhaite que puisse être envisagée rapidement, à l'instar de ce que le Parlement a voté pour la collectivité territoriale de Corse¹, une obligation de continuité territoriale entre l'Hexagone et les collectivités d'outre-mer. En effet, celles-ci sont des territoires de la République dont les contraintes géographiques sont comparables à celles de la Corse.

3. Les actions sanitaire et sociale (04) et culture, jeunesse et sport (05) représentent 5 % des crédits du programme 123

La situation sanitaire et sociale de l'outre-mer présente des spécificités liées au climat (paludisme, dengue, Chikungunya) ou à l'environnement (utilisation du mercure en Guyane, du chlordécone aux Antilles, ou de l'amiante en Nouvelle-Calédonie). Or, et malgré la permanence des difficultés, les crédits consacrés à l'action sanitaire et sociale passent de 56,9 millions d'euros à 35,2 millions, soit une baisse de 38 % pour 2008.

Selon les explications fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, cette baisse est consécutive à la réduction des crédits en faveur de la protection sociale dans les collectivités du Pacifique versées au titre du régime de solidarité territorial. Pour le reste, l'action sanitaire et sociale en faveur de l'outre-mer affiche une grande stabilité en 2008. Les deux principaux postes concernent le financement de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna (21,8 millions d'euros) et diverses actions de santé dans les collectivités d'outre-mer, notamment des actions d'information et de prévention (pour 9,6 millions d'euros) relatives au SIDA et à certaines pathologies spécifiques aux régions concernées.

De son côté, l'action culture, jeunesse et sports qui ne représente déjà que 0,4 % du programme voit ses crédits amputés de 20 % passant de 3,8 à 3 millions d'euros. Ceux-ci sont notamment affectés au financement d'engagements de l'Etat : le fonctionnement de l'agence de développement de la culture kanak (1,2 million d'euros) ; des opérations culturelles du type concerts (535.000 euros) ; le fonds d'échanges artistiques et culturels pour l'outre-mer (450.000 euros financés par le ministère en charge de l'outre-mer) ; le fonds de promotion des échanges à but éducatif, culturel et sportif (1,9 million d'euros) ; le Centre national de la cinématographie (300.000 euros) ; divers projets présentés par les associations ultramarines culturelles de l'Hexagone (200.000 euros).

¹ Article 14 de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002, qui donne la possibilité aux collectivités locales de Corse d'imposer des missions de service public aux transporteurs, ce qui assure des tarifs raisonnables et une présence minimum.

4. L'action « Collectivités territoriales » (06) représente 38,9 % des crédits du programme 123

Jusqu'au présent projet de loi de finances, cette action figurait dans le programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer », désormais supprimé. L'objectif général est de maintenir la capacité financière des collectivités territoriales d'outre-mer et de favoriser l'égal accès aux services publics locaux des populations ultramarines, en prenant en compte les particularités et les handicaps structurels de ces collectivités. Cette action permet en outre de financer l'aide d'urgence financière et humaine aux populations frappées par des cataclysmes naturels ou des événements catastrophiques.

Pour 2008, cette action se voit dotée de 315,9 millions d'euros contre 312 millions en 2007, soit une progression de 1,2 %. L'action recouvre deux types de crédits concernant :

- les dotations aux collectivités territoriales et les financements adaptés à leurs spécificités ;
- les actions d'urgence et de solidarité nationale liées aux calamités ainsi que les actions de défense et de sécurité civiles.

Votre rapporteur pour avis tient à mettre en évidence le caractère largement insuffisant des crédits consacrés au fonds de secours des victimes de sinistres. En 2008, celui-ci sera doté de seulement 1,6 million d'euros, une somme dérisoire en comparaison des dégâts potentiels provoqués par les événements climatiques sur les infrastructures ou les exploitations agricoles.

A cet égard, l'ouragan Dean a démontré, s'il en était besoin, la forte exposition des collectivités ultramarines à ce type d'aléas. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, réunissant le comité du fonds de secours le 26 octobre 2007, a annoncé lui-même le déblocage de 61 millions d'euros pour les sinistrés aux Antilles¹. Votre rapporteur pour avis engage le Gouvernement à tout mettre en œuvre pour accélérer le versement de ces sommes afin de permettre le plus rapidement possible l'indemnisation des victimes.

Il s'inquiète surtout du décalage entre les évaluations des dégâts effectuées sur place et les sommes prévues pour compenser les préjudices.

Dans cette perspective, il tient à la disposition de votre commission les évaluations des dégâts provoqués sur le seul sol de la Martinique² et souligne que

¹ Sur les 61 millions d'euros, 51,5 millions sont prévus pour les sinistrés de la Martinique, et 9,5 millions pour ceux de la Guadeloupe. A la Martinique 39,7 millions d'euros devront permettre d'aider les exploitants agricoles, 9,9 millions d'euros seront affectés à la réparation des dégâts aux infrastructures des collectivités territoriales, 1,1 million d'euros seront versés aux particuliers ainsi que 800.000 euros aux pêcheurs. A la Guadeloupe, 3,8 millions d'euros contribueront à aider les exploitants agricoles, 5,2 millions d'euros seront consacrés à la réparation des dégâts aux infrastructures des collectivités territoriales, 500.000 euros seront versés aux pêcheurs.

² 23 millions d'euros de dégâts sur les équipements du Conseil général ; 195 millions d'euros (chiffres de la DAF) de dégâts pour l'agriculture ; 14 millions d'euros de dégâts pour la pêche ; En matière de logement, les dégâts sont évalués à 80 millions d'euros (400 maisons détruites soit

face aux conséquences dramatiques de l'ouragan Dean, le Conseil général de la Martinique a déjà débloqué 1,5 million d'aides d'urgence aux personnes.

5. L'action insertion économique et coopération régionale ne représente que 0,4 % des crédits du programme 123

Cette action vise à favoriser l'intégration et l'insertion économique des départements et collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional. Il s'agit notamment d'aider les collectivités à accroître les échanges avec leurs voisins, ce que votre rapporteur considère comme indispensable à leur développement.

Si elle succède à l'action Coopération régionale de l'ancien programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer », le contenu et les crédits de l'action, soit 3 millions d'euros, sont restés quasi identiques.

Les crédits de fonctionnement demandés (111.424 euros) sont destinés à financer l'organisation de réunions internationales. Le solde financera les fonds de coopération régionale¹. En effet, la LOOM a créé quatre fonds de coopération régionale (un par département d'outre-mer) auquel est venu s'ajouter celui de Mayotte (décret du 22 décembre 2002).

Au total, 1,24 million d'euros financera le développement de projets retenus dans les domaines du développement durable, de l'environnement et de la santé ; 150.000 euros seront consacrés au développement d'une coopération entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada ; 1,5 million d'euros sont fléchés au bénéfice des programmes européens de coopération territoriale, financés à 75 % par le FEDER² sur la période 2007-2013, les 25 % restants étant apportés par les conseils généraux, les conseils régionaux et l'Etat, au titre des contreparties nationales. Les principales mesures devraient concerner les transports, les services, les technologies de l'information et de la communication.

Il convient de souligner, par ailleurs, que l'Union européenne devrait, selon toute vraisemblance³, conclure des accords de partenariat économique (APE) d'ici le 1^{er} janvier 2008 avec un certain nombre d'Etat voisins des collectivités d'outre-mer. Les espaces « Caraïbes », « Guyane/ Brésil/

40 millions, le coût estimatif de reconstruction variant entre 80.000 et 100.000 euros ; et 1.300 maisons endommagées soit 40 millions de réparations). Le secteur du tourisme évalue les pertes à plus de 20 millions d'euros (chiffre du Comité martiniquais du tourisme).

¹ *Ces fonds de coopération régionale sont, en principe, destinés à cofinancer des projets en liaison avec les autres outils de la coopération régionale, notamment les contrats de plan Etat-régions.*

² *Les fonds européens disponibles pour la période 2007-2013 s'élèveront à 96 millions d'euros contre 17 millions d'euros pour la période 2000-2006 (nb : les DOM sont éligibles, pour la période 2000-2006 à l'objectif 1 intitulé « Développement et ajustement structurel des régions en retard de développement »).*

³ *C'est d'ailleurs ce qui est envisagé dans le projet annuel de performance pour 2008.*

Surinam » et « Océan indien » sont concernés par de tels accords. Votre rapporteur pour avis regrette à ce sujet que les collectivités d'outre-mer n'aient pas été pleinement associées à la négociation entre la France et l'Union européenne et s'inquiète de l'impact réel de ces accords sur la situation économique et sociale de ces collectivités.

En effet, la question du futur régime commercial est fondamentale puisqu'un schéma du type « zone de libre échange » n'est pas sans risque pour des économies ultramarines déjà en proie à une concurrence salariale intense. Une ouverture non régulée aurait des effets de distorsion redoutables sur des secteurs exposés et à forte intensité de main d'œuvre comme l'agriculture. C'est pourquoi votre rapporteur pour avis souhaite que des adaptations, voire des dérogations réglementaires, soient envisagées afin de préserver au mieux l'intérêt des collectivités d'outre-mer.

CONCLUSION

En définitive, les problèmes déjà soulevés l'an dernier par votre rapporteur pour avis demeurent et nécessitent l'engagement rapide d'actions volontaristes de la part de l'Etat.

En matière d'emploi, votre rapporteur pour avis reste préoccupé par un taux de chômage très élevé, notamment dans les DOM où le taux moyen devient insupportable avec près de 28 % de la population. Le soutien aux dispositifs d'emplois aidés ne doit pas être remis en question sous peine de faire peser des risques très forts sur la cohésion sociale dans les sociétés ultramarines.

S'agissant du logement, les besoins restent considérables. Votre rapporteur pour avis recommande de sanctuariser le financement du logement en consacrant un programme à part entière au sein de la mission « Outre-mer ».

Votre rapporteur pour avis souhaite par ailleurs attirer l'attention du Gouvernement sur la situation des collectivités territoriales, en première ligne dans les transferts de charges de l'Etat. Les dettes de ce dernier deviennent difficilement supportables financièrement. Il convient donc, dans toute la mesure du possible, d'aider ces collectivités compte tenu de l'importance des interventions qu'elles assurent déjà en direction des populations.

Votre rapporteur pour avis tient également à réitérer son appel en faveur d'un règlement rapide des aides d'urgences promises aux populations victimes de l'ouragan Dean en Guadeloupe et Martinique. S'agissant ensuite des pollutions des sols dans cette région, il souhaite que l'Etat accentue les financements publics sur la recherche sanitaire (afin d'évaluer les conséquences sur les populations), et sur la reconversion des terres polluées encore en attente de dépollution.

Enfin, dans le cadre du perfectionnement du contrôle budgétaire et financier du Parlement, qu'il appelle de ses vœux, votre rapporteur pour avis souhaite une amélioration de la présentation et de la qualité des documents de la loi de finances. A cet égard, il recommande au Gouvernement d'établir chaque année un document qui récapitule l'ensemble des crédits destinés aux outre-mers provenant de chacun des ministères et des différents fonds d'intervention européens. Dans la même perspective, relayant en ce sens une demande formulée par nos collègues députés, votre rapporteur pour avis souhaiterait pouvoir bénéficier, à l'avenir, d'un document faisant apparaître une présentation des crédits par collectivité.

*

*

*

Réunie le mercredi 21 novembre 2007, sous la présidence de M. Gérard César, vice-président, après que son rapporteur pour avis, M. Claude Lise, ait exprimé, à titre personnel, un avis défavorable, la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits budgétaires de la mission « Outre-mer », le groupe socialiste votant contre.