



N° 2570

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME IV

**OUTRE-MER**

PAR M. JOËL BEAUGENDRE,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIERE PARTIE : L'EVOLUTION DES CREDITS EN 2006</b> .....	8
<b>I.— L'INSUFFISANTE LISIBILITE DES MOYENS MOBILISES EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER</b> .....	8
A.— L'APPLICATION DE LA LOLF SE TRADUIT PAR LA CREATION D'UNE MISSION « OUTRE-MER ».....	8
B.— LES DOCUMENTS BUDGETAIRES NE PERMETTENT PAS D'APPRECIER LA TOTALITE DE L'EFFORT BUDGETAIRE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER.....	9
<b>II.— PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER »</b> .....	11
A.— ACTION « ABAISSEMENT DU COUT DU TRAVAIL ET DIALOGUE SOCIAL ».....	12
B.— ACTION « MESURES D'INSERTION ET AIDES DIRECTES A L'EMPLOI ».....	15
<b>III.— PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »</b> .....	17
A.— ACTION « LOGEMENT ».....	18
1. La construction de logements neufs.....	20
2. L'amélioration de l'habitat et la lutte contre l'insalubrité.....	22
3. Le cas particulier de Mayotte.....	22
B.— ACTION « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ».....	23
C.— ACTION « CONTINUITÉ TERRITORIALE ».....	24
D.— ACTION « SANITAIRE ET SOCIAL ».....	28
E.— ACTION « CULTURE, JEUNESSE ET SPORT ».....	29
<b>IV.— PROGRAMME « INTEGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER »</b> .....	29
A.— ACTION « COLLECTIVITES TERRITORIALES ».....	30
B.— ACTION « COOPERATION REGIONALE ».....	32
C.— ACTION « SOUTIEN ET ÉTAT-MAJOR ».....	32

<b>DEUXIEME PARTIE : INTEGRER LES SPECIFICITES ULTRAMARINES DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES NATIONALES ET EUROPEENNES .....</b>	<b>33</b>
<b>I.— MAINTENIR DES CONDITIONS FISCALES FAVORABLES A L'INVESTISSEMENT .....</b>	<b>33</b>
<b>II.— PRENDRE EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT PARTICULIER DE CERTAINS TERRITOIRES ULTRAMARINS POUR ADAPTER LA POLITIQUE MIGRATOIRE .....</b>	<b>40</b>
A.— L'IMMIGRATION AUX ANTILLES ET À MAYOTTE.....	40
1. La Martinique .....	40
2. La Guadeloupe .....	41
3. La Guyane.....	42
4. Mayotte.....	43
B.— LES DIFFERENTES MESURES DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE .....	43
1. Les mesures propres à certains territoires.....	43
2. Les mesures nouvelles présentée au comité interministériel de contrôle de l'immigration .....	44
3. Les initiatives parlementaires .....	45
<b>III.— ACCOMPAGNER LES MUTATIONS DE LA FILIERE SUCRE.....</b>	<b>47</b>
A.— L'ÉVOLUTION DU CONTINGENT DE RHUM .....	47
B.— LA REFORME DE L'OCM SUCRE.....	48
<b>IV.— PRESERVER LES INTERETS DES PRODUCTEURS DE BANANES DANS LE CADRE DE LA REFORME DE L'OCMB .....</b>	<b>50</b>
A.— LE MARCHÉ DE LA BANANE.....	51
B.— DE LA CRÉATION DE L'OCMB AU « CONFLIT DE LA BANANE » .....	54
1. La création de l'OCMB.....	54
2. Le régime de l'OCMB.....	55
a) <i>Le volet externe</i> .....	55
b) <i>Le volet interne</i> .....	56
3. Le conflit de la banane.....	56
C.— L'ÉTAT DES NEGOCIATIONS.....	57
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>59</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

L'année 2006 marque le passage à l'application pleine et entière de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. Celle-ci se traduit notamment par une refonte de la nomenclature budgétaire et le passage d'une présentation des dépenses par nature (les chapitres) et par fonction (les fascicules budgétaires communément surnommés « bleus ») à une présentation par mission et par programme.

Dans ce cadre, les crédits autrefois inscrits au budget du ministère de l'Outre-mer font désormais l'objet d'une mission, la mission « outre-mer », qui comporte trois programmes : emploi outre-mer, conditions de vie outre-mer, intégration et valorisation de l'outre-mer.

Cette mission ne retrace pas la totalité de l'effort budgétaire en faveur de l'outre-mer : tous ministères confondus, celui-ci atteint pour 2006 11 milliards d'euros, soit une hausse de 10 % par rapport à 2005.

Quant à la mission outre-mer au sens strict, ses crédits s'élèvent à près d'1,9 milliards d'euros de crédits de paiement, contre 1,7 en 2005.

Il s'agit d'un budget dont les dépenses d'intervention et d'investissement représentent 88 % du total des crédits, ce qui atteste d'une mobilisation des moyens en faveur des politiques opérationnelles.

Les priorités du ministère concernent essentiellement l'emploi et le logement.

Les crédits du programme « emploi outre-mer » représentent près de 60 % du total des crédits de la mission. L'enjeu est de taille, dans la mesure où le taux de chômage ultramarin atteint des niveaux bien plus élevés qu'en métropole.

De nombreux dispositifs contribuent à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des populations ultramarines, en particuliers ceux prévus dans le cadre de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003.

421.6 millions d'euros financeront les mesures d'insertion et les aides directes à l'emploi, et 987 millions d'euros seront consacrés aux mesures d'allègement du coût du travail et à celles destinées à favoriser le dialogue social.

Cette politique commence à porter ses fruits, comme en atteste la baisse de 3,2 % du chômage dans les DOM constatée en juillet 2005. Il est donc indispensable de poursuivre l'action entreprise.

Le second axe prioritaire de l'action du ministère concerne le logement, pour lequel l'effort budgétaire est stabilisé en 2006, avec 173 millions d'euros de crédits de paiement. Ces crédits doivent permettre, dans un contexte de contraintes lourdes et spécifiques à l'outre-mer, d'offrir un logement décent et sûr aux populations ultramarines, et en particulier aux catégories les plus modestes d'entre elles. Depuis 1994, l'effort en matière de constructions et d'améliorations de logements a permis chaque année de programmer la réalisation de 11 000 à 12 000 unités nouvelles ou réhabilitées dans les DOM et à Mayotte.

Il convient également de mentionner la dotation de 52.57 millions d'euros en faveur de la continuité territoriale, dont 31 millions pour la seule dotation de continuité territoriale.

C'est donc l'ensemble des spécificités de l'outre-mer qui sont ainsi prises en compte par ce budget.

On doit toutefois regretter que ces efforts soient battus en brèche par une tentative d'appliquer des logiques identiques et des mesures de même inspiration que celles mises en œuvre en métropole. Le projet de loi de finances prévoit en effet, à ses articles 61 et 73, de supprimer ou de limiter un certain nombre de mesures fiscales destinées à soutenir l'emploi et l'investissement outre-mer.

Au moment où votre rapporteur écrit ces lignes, le sort que les parlementaires réserveront par leur vote à ces articles n'est pas connu. On peut toutefois penser que les arguments qu'ont développés les élus ultramarins auront convaincu le gouvernement et l'ensemble de la représentation nationale que l'adoption de ces articles emporterait de graves conséquences sur l'économie ultramarine, et décrédibiliserait la parole de l'Etat, qui avait été donnée, pour quinze ans, dans le cadre de la loi de programme pour l'outre-mer. L'efficacité et l'efficience de ces mesures de défiscalisation doivent être périodiquement mesurées, conformément à ce que prévoit la loi elle-même, mais les engagements pris doivent être honorés.

Par ailleurs, si l'alignement en tout point du régime ultramarin sur le régime applicable en métropole paraît totalement inadapté aux réalités de ces territoires, il faut saluer l'initiative qui consiste à tirer profit de la richesse des

expériences ultramarines pour en faire bénéficier la France dans son ensemble. Votre rapporteur fait allusion à l'extension à la métropole du service militaire adapté, annoncée par le Premier ministre dans son discours de politique générale ; ce dispositif a fait ses preuves en tant qu'outil d'insertion et de formation des jeunes, et c'est un bel exemple de réussite que l'outre-mer peut faire valoir.

## **PREMIERE PARTIE : L'EVOLUTION DES CREDITS EN 2006**

### **I.— L'INSUFFISANTE LISIBILITE DES MOYENS MOBILISES EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER**

#### **A.— L'APPLICATION DE LA LOLF SE TRADUIT PAR LA CREATION D'UNE MISSION « OUTRE-MER »**

La loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2005 modifie en profondeur la procédure et la nomenclature budgétaires.

Cette réforme intervient à la suite du constat de l'obsolescence de la procédure et de la présentation issues de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Outre le fait qu'elle avait été adoptée sans avoir fait l'objet d'aucune discussion de la part des parlementaires<sup>(1)</sup>, elle n'avait en effet connu, en 45 ans, que deux réformes mineures, du fait de la procédure d'adoption particulièrement contraignante des lois organiques prévues à l'article 46 de la Constitution.

Pourtant, pas moins de 24 propositions de révision à l'Assemblée nationale, et 11 au Sénat, avaient été déposées, sans succès.

La loi organique de 2001 poursuit trois objectifs principaux : renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement, responsabiliser les gestionnaires des crédits, et ancrer la notion de performance dans la gestion publique.

Elle modifie en profondeur la nomenclature budgétaire, en passant d'une présentation par nature (les chapitres) et par fonction (les fascicules budgétaires) à une présentation par programme et par mission.

Une mission « comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie » ; un programme « regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

Dans ce cadre nouveau, la loi organique assouplit les règles qui encadrent le pouvoir d'amendement des parlementaires, et leur permet notamment, au sein d'une mission, d'accroître les crédits d'un programme en gageant cette augmentation par une diminution des crédits d'un autre programme. Jusqu'à

---

(1) Elle a en effet été adoptée sur le fondement de l'ancien article 92 de la Constitution, qui prévoyait une procédure exceptionnelle et provisoire au terme de laquelle « les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et [...] au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises, en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat, par ordonnance ayant force de loi ».

maintenant, les parlementaires pouvaient seulement diminuer les crédits d'un chapitre.

Elle renforce leurs pouvoirs d'information et de contrôle sur l'exécution de la loi de finance, en particulier s'agissant des modifications réglementaires de l'autorisation budgétaire.

Parallèlement, elle responsabilise les gestionnaires de crédits par l'introduction du principe de fongibilité asymétrique, qui leur permet, au sein d'un programme, de redéployer librement les crédits entre les titres, sauf si ces redéploiements ont pour objet de diminuer les crédits d'un titre afin d'abonder les crédits de personnels.

Cette souplesse dans la gestion doit permettre d'atteindre les objectifs fixés dans le projet annuel de performance, qui précise notamment « la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié », ainsi que dans la loi de finances. Ces résultats sont retracés dans le rapport annuel de performance, joint à la loi de règlement.

Dans ce cadre, le budget de l'outre-mer fait désormais l'objet d'une mission spécifique, la mission outre-mer, gérée par le ministère de l'Outre-mer.

Cette mission comporte trois programmes, « emploi outre-mer », « conditions de vie outre-mer » et « intégration et valorisation de l'outre-mer ».



Source : ministère de l'Outre-mer.

## **B.— LES DOCUMENTS BUDGETAIRES NE PERMETTENT PAS D'APPRECIER LA TOTALITE DE L'EFFORT BUDGETAIRE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER**

La mission outre-mer ne reflète pas l'ensemble de l'effort budgétaire en faveur de l'outre-mer, puisqu'elle représente environ 10 % du total des crédits qui y sont consacrés.

Depuis quelques années, le ministère a été conforté dans son rôle d'acteur central du pilotage des politiques publiques outre-mer ; 687 millions d'euros ont

ainsi été transférés du ministère de l'Emploi au ministère de l'Outre-mer l'an passé, afin de compenser les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.

Cet effort se poursuit cette année, avec le transfert de 151 millions d'euros de crédits de paiement en faveur de la dotation globale de développement économique de la Polynésie française, inscrits jusque là au budget des charges communes, et de 57 millions d'euros gérés jusqu'alors par le ministère de la Santé et finançant diverses actions de santé et de protection sociale spécifiques à l'outre-mer.

Ces transferts de crédits sur la mission outre-mer permettent d'accroître la lisibilité de l'effort consenti, mais demeurent marginaux par rapport à la masse globale des crédits.

Le caractère transversal des financements en faveur de l'outre-mer aurait pu justifier la création d'une mission interministérielle, comme la loi organique le permet (exemple des missions « sécurité », « aide publique au développement », ou « régimes sociaux et de retraite »).

Cette solution a été écartée en faveur d'un document de politique transversale, document produit par le ministère chef de file d'une politique transversale, c'est-à-dire d'une politique interministérielle financée à un niveau significatif par l'Etat et dont la finalité concerne plusieurs programmes relevant de différents ministères et n'appartenant pas nécessairement à une même mission.

Or la qualité du document transmis cette année par le ministère de l'Outre-mer, ministère chef de file, ne permet pas d'apprécier pleinement la totalité de l'effort consenti. En effet, et comme les auteurs du document lui-même l'indiquent, « dans son état actuel, le document de politique transversale ne peut être considéré que comme une ébauche [...] : il n'a pu intégrer l'ensemble des programmes partenaires (notamment les programmes « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail », « conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail » ; pour les programmes qui ont fait l'objet d'un examen commun de la part [des ministères de l'Emploi et de l'Outre-mer], (programmes de la mission « travail et emploi »), les indicateurs n'ont pu être renseignés, soit parce qu'ils sont en construction, soit parce qu'il n'a pas été possible d'isoler, faute de temps et non de disponibilité des données, celles propres à l'outre-mer ; enfin, les données concernant les masses budgétaires consacrées par les programmes partenaires ne sont pas encore disponibles. »

Votre rapporteur ne méconnaît pas les difficultés et le surcroît de travail que l'application pleine et entière de la LOLF a occasionnés pour le ministère, mais l'autorisation budgétaire qu'il appartient au Parlement de donner exigera, à l'avenir, que des informations précises soient transmises dans des délais satisfaisants aux Assemblées.

Votre rapporteur y sera, l'an prochain, extrêmement attentif.

## II.— PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER »

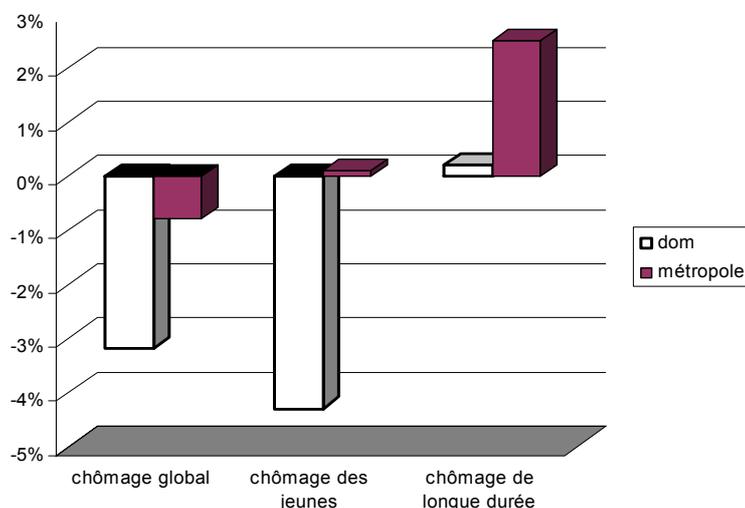
Ce programme a pour objet de faciliter l'accès au marché du travail des ultramarins, dans un contexte marqué par un taux de chômage de plus de 22 %, quand il se situe à plus de 10 % en métropole.

La politique de l'emploi outre-mer repose en particulier sur deux orientations complémentaires ; l'une consiste en une action structurelle sur le marché du travail afin de créer des conditions favorables à la création d'emplois dans le secteur marchand, et l'autre repose sur une action conjoncturelle tendant à permettre l'accès ou le retour à l'emploi de publics prioritaires.

	Crédits ouverts en 2005	Demandés en 2006
<b>Emploi outre mer</b>	<b>1 165 455 432</b>	<b>AE : 1 310 533 053 CP : 1 109 246 032</b>
Action 1 : abaissement du coût du travail et dialogue social	754 849 640	AE : 693 867 021 CP : 687 590 821
Action 2 : mesures d'insertion et aides directes à l'emploi	410 605 792	AE : 616 666 032 CP : 421 655 211

La politique de l'emploi outre-mer, renforcée notamment grâce à la loi de programme pour l'outre-mer, a commencé à produire des résultats encourageants. En effet, fin juillet 2005, le taux global de chômage dans les départements d'outre-mer avait diminué de 3,2 % par rapport à l'année précédente, et seulement de 0,8 % en métropole. Le chômage des jeunes a connu une forte baisse de 4,3 %, contre 0,1 % en métropole, tandis que le chômage de longue durée enregistre une progression moins forte qu'en métropole (+0,2 % contre +2,6 %). L'emploi salarié a augmenté de 2,4 %, contre 0,3 % en métropole.

### ÉVOLUTION DU TAUX DE CHÔMAGE DE JUILLET 2004 À JUILLET 2005



Source : ministère de l'Outre-mer.

L'effort doit donc être maintenu afin de promouvoir un développement économique et social équilibré et une réduction des écarts constatés avec la métropole.

#### **A.— ACTION « ABAISSEMENT DU COUT DU TRAVAIL ET DIALOGUE SOCIAL »**

Elle vise à favoriser la création d'emplois pérennes dans le secteur marchand des départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Elle repose principalement sur l'abaissement du coût du travail dans le cadre du dispositif d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale prévu, en faveur d'un certain nombre de secteurs, par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003.

Ces exonérations concernent :

– les entreprises du secteur marchand de moins de onze salariés, qui bénéficient d'une exonération totale pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 SMIC ;

– les entreprises du bâtiment et des travaux publics, qui se voient accorder une exonération totale de cotisations patronales pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 SMIC ;

– les entreprises du transport aérien, maritime et fluvial, auxquelles est appliquée une exonération totale de cotisations sur l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 SMIC ;

– les entreprises de secteurs concurrentiels, pour lesquelles une exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale est prévue jusqu'à 1,4 SMIC, voire 1,5 SMIC pour les entreprises des secteurs de l'hôtellerie et du tourisme, considérés comme tout particulièrement exposés à la concurrence ;

– les exploitants agricoles et les travailleurs indépendants du commerce, de l'artisanat et de la pêche bénéficient également de mesures d'allègement et d'exonération.

Les compensations des exonérations afférentes aux contrats d'accès à l'emploi ainsi qu'aux contrats de retour à l'emploi sont également inscrites sur cette action.

Depuis 2005, les compensations des exonérations de cotisations sont inscrites au budget du ministère de l'Outre-mer.

Dans le projet de loi de finances initiale pour 2005, l'article 51 du chapitre 44-03, « compensation de l'exonération de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer » atteignait un montant de 719 millions d'euros.

Pour 2006, cette dotation (ou plutôt son équivalent, compte tenu du changement de nomenclature) s'élèverait à 672 millions d'euros, soit une baisse de 9,3 %.

En effet, l'article 73 du projet de loi de finances initiale pour 2006 prévoit une réforme des exonérations de cotisations spécifiques à l'outre-mer : à l'heure actuelle, ces exonérations fonctionnent comme une franchise quel que soit le niveau de salaire.

L'article 73 a pour objet d'annuler l'exonération sur la partie du salaire comprise dans la limite fixée par la loi (1,3, 1,4 ou 1,5 SMIC) lorsque ce salaire excède :

– 2,2 SMIC, dans les entreprises, les organismes ou chez les employeurs visés à l'article L.131-2 du code du travail, occupant 10 salariés au plus ; dans les entreprises du bâtiment et des travaux publics occupant 50 salariés au plus ; dans les entreprises de transport aérien assurant la liaison entre la métropole et les DOM, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, ou entre ces départements et collectivités, ou bien encore assurant la desserte intérieure de chacun de ces départements ou de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon ; dans les entreprises assurant la desserte maritime ou fluviale de plusieurs points de chacun de ces départements ou de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, ou la liaison entre les ports de Guadeloupe, Martinique et Guyane ou la liaison entre les ports de la Réunion et Mayotte ;

– 2,3 SIMC, dans les secteurs exposés, les coopératives agricoles et maritimes ;

– 2,4 SMIC dans les entreprises du secteur du tourisme et de l'hôtellerie.

La raison invoquée afin de justifier cette réforme consiste à appliquer outre-mer une mesure d'ores et déjà mise en œuvre en métropole, mesure qui tend à concentrer les allègements sur les bas salaires.

L'économie réalisée devrait atteindre 195 millions d'euros en 2006.

Lors de son audition, le ministre a indiqué que, selon l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), les effectifs exonérés de cotisations patronales dans le cadre de la loi-programme s'élevaient à 203 400 salariés en 2004. Environ 24 000 salariés pourraient ne plus être concernés en 2006 si l'article 73 devait être adopté en l'état.

Cette disposition appelle plusieurs observations.

La première concerne l'absence de concertation avec les élus de l'outre-mer en amont, avant l'inscription de cette mesure au projet de loi de finances.

La situation particulière de l'outre-mer, dont attestent des niveaux de chômage certes en diminution, mais qui demeurent bien supérieurs à ceux

constatés en métropole, ne peut se voir appliquer des logiques identiques et des mesures de même inspiration que celles mises en œuvre en métropole.

Cette situation, les élus ultramarins y sont quotidiennement confrontés, et le gouvernement aurait gagné à les associer à une démarche dont le principe, renforcer l'efficacité et l'efficience des exonérations de cotisations sociales, est certes légitime, mais dont les modalités sont inadaptées.

Cette réforme survient de manière d'autant plus surprenante que l'article 5 de la loi de programme pour l'outre-mer prévoit une évaluation triennale des dispositions relatives aux exonérations de charges qu'elle comporte. 200 000 euros sont d'ailleurs inscrits à l'action « abaissement du coût du travail et dialogue social » afin de financer cette évaluation en 2006.

Pareille inversion du calendrier n'est pas de nature à asseoir aux yeux des citoyens et des entreprises la crédibilité des engagements pris dans le cadre d'une loi de programmation à 15 ans.

A l'heure où votre rapporteur écrit ces lignes, l'Assemblée nationale ne s'est pas encore prononcée par un vote de cet article 73. Il ne peut à ce stade que souligner les conséquences désastreuses qu'occasionnerait son adoption pour l'économie ultramarine et inciter fortement ses collègues à rejeter massivement cet article.

Par ailleurs, une partie des mesures financées par le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer est inscrite à cette action (le projet initiative jeune - volet création d'entreprises, les primes à la création d'emploi dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon, la prime à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte), de même que les actions complémentaires à celles mises en œuvre par le ministère de l'Emploi en faveur de l'accompagnement économique et social des entreprises en difficulté.

<b>Transferts aux entreprises</b>	<b>Montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement (en euros)</b>
Projet initiative jeune (PIJ)	AE : 15 531 752 CP : 12 325 402
Primes à la création d'emploi	AE : 3 772 000 CP : 1 350 000
Primes à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte (PEJ)	AE : 1 267 613 CP : 664 820
Primes à la création d'emploi à Wallis et Futuna	AE : 75 095 CP : 30 038
Mesures de restructurations en faveur des entreprises en difficulté	AE : 900 000 CP : 900 000

La mise en œuvre d'un titre de travail simplifié, permet en outre d'alléger de nombreuses formalités dans les entreprises du secteur marchand de moins de 11 salariés.

Enfin, 120 561 euros de crédits de paiement contribueront à mettre en œuvre des actions de formation en faveur des partenaires sociaux afin de structurer un dialogue social parfois insuffisant, et ce dans le but de mieux prévenir les conflits sociaux, préjudiciables à toute l'économie ultramarine, et d'améliorer la négociation collective.

## B.— ACTION « MESURES D'INSERTION ET AIDES DIRECTES A L'EMPLOI »

Cette action vise à favoriser l'insertion professionnelle et l'accès à l'emploi des publics les plus menacés par la précarité : jeunes de moins de 30 ans, chômeurs de longue durée et allocataires du RMI.

Elle intègre une partie des mesures d'insertion et d'aides directes à l'emploi du FEDOM qui répondent à cet objectif, lesquelles seront complétées par les nouveaux dispositifs du plan de cohésion sociale (contrats d'avenir et contrats d'accompagnement dans l'emploi).

Mesures	Crédits
<i>Aides à l'emploi dans le secteur marchand</i>	
Contrat d'accès à l'emploi (CAE)	AE : 20 195 166 CP : 4 095 529
Congé solidarité (CS)	AE : 18 294 000 CP : 2 286 750
Soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEJD)	AE : 5 641 440 CP : 1 226 400
Allocation de retour à l'activité	AE : 11 449 449 CP : 1 226 400
<i>Aides à l'emploi dans le secteur non marchand</i>	
Contrat emploi-solidarité (CES)	AE : 18 560 000 CP : 18 560 000
Contrat emploi-consolidé (CEC)	AE : 29 760 000 CP : 29 760 000
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE non marchand)	AE : 28 160 000 CP : 28 160 000
Contrat d'insertion par l'activité (CIA)	AE : 21 660 800 CP : 17 328 640
Contrat emploi-jeune	AE : 18 350 628 CP : 6 803 460
Chantiers de développement local	AE : 8 864 289 CP : 7 977 860
Jeunes stagiaires du développement	AE : 4 625 149 CP : 4 162 634
<i>Aides à la qualification professionnelle et à l'adaptation à l'emploi</i>	
Projet initiative jeune, volet mobilité	AE : 9540 042 CP : 7 154 872
Formation individualisée en mobilité	AE : 9 540 042 CP : 5 095 502
Programme « cadres avenir » en Nouvelle Calédonie et à Wallis et Futuna	AE : 6 597 392 CP : 6 125 797
Actions de formation professionnelle à Mayotte et Wallis et Futuna	AE : 1 078 929 CP : 1 058 349

Cette action finance également à hauteur de 100 000 euros de crédits de paiement des actions d'évaluation de ces différentes mesures.

Elle finance également le service militaire adapté (SMA), dont les résultats extrêmement positifs ont conduit le gouvernement à envisager son extension à la France dans son ensemble.

	2001	2002	2003	2004	2005 (Prévisions)	2006 (Prévisions)	2009 (Cible LOLF)
<b>Taux d'insertion des volontaires</b>	63,95%	67,35%	66,12%	67,22%	70,00%	73,00%	80,00%

Source : ministère de l'Outre-mer.

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

Les missions des formations du SMA sont les suivantes :

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

Il forme quotidiennement près de 3 000 volontaires, garçons et filles, de 18 à 26 ans, dans 37 filières de formation professionnelle.

Au regard des critères de performance induits par la LOLF, le SMA a aujourd'hui pour objectif stratégique, inscrit au projet annuel de performance, d'assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle ; le taux d'insertion prévu en 2006 est de 73 %.

### III.— PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

	Crédits ouverts en 2005	Demandés en 2006
<b>Conditions de vie outre-mer</b>	<b>401 103 437</b>	<b>AE : 540 000 000</b> <b>CP : 411 580 000</b>
Logement	173 000 000	AE : 270 000 000 CP : 173 000 000
Aménagement du territoire	83 374 480	AE : 125 000 000 CP : 93 580 000
Continuité territoriale	48 836 522	AE : 52 570 000 CP : 52 570 000
Sanitaire et social	93 276 977	AE : 89 430 000 CP : 89 430 000
Culture, jeunesse et sports	2 615 458	AE : 3 000 000 CP : 3 000 000

Ce programme met en œuvre différentes catégories d'actions dont l'objet est d'améliorer les conditions de vie des populations d'outre-mer.

Il concerne tout d'abord le logement, et tend à promouvoir un habitat décent et sûr aux populations ultramarines, et en particulier aux catégories sociales les plus modestes, grâce à des mesures spécifiques favorisant la construction et l'amélioration des logements, et permettant la résorption de l'insalubrité.

Il s'agit également de mettre en place une participation additionnelle aux financements réalisés par les acteurs publics en matière d'infrastructures et d'aménagement.

Ce programme doit également concourir à la concrétisation du principe de continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et la métropole, mais aussi entre les îles des collectivités archipélagiques.

Il doit en outre contribuer à offrir aux populations une protection sociale adaptée et contribuer à l'amélioration de leur état de santé.

Enfin, le développement de l'éducation, de la recherche, du sport et des actions en faveur de la jeunesse doit être facilité.

## A.— ACTION « LOGEMENT »

Cette action vise à accroître quantitativement et qualitativement l'offre de logements sociaux, à accompagner les politiques d'aménagement et de rénovation urbains, à résorber l'habitat insalubre et à améliorer la sécurité du parc antillais au regard du risque sismique.

La politique du logement doit s'inscrire dans un contexte de contraintes spécifiques où dominant :

- des besoins très importants liés au rattrapage des retards actuels et à une croissance démographique très forte (1,6 % par an), quatre fois supérieure en moyenne à celle de la métropole ;

- un revenu moyen peu élevé reflétant une forte proportion de bas salaires et un taux de chômage élevé ;

- des disponibilités foncières limitées liées à l'environnement naturel (risques, morphologie) et au sous-équipement des villes et des quartiers ;

- des collectivités locales en situation financière difficile ;

- un parc de logements insalubres ou sous-équipés qui, bien qu'en diminution, reste très important.

Eléments statistiques d'appréciation de la situation du logement dans les DOM et à Mayotte :

	<i>Guadeloupe</i>	<i>Martinique</i>	<i>Guyane</i>	<i>Réunion</i>	<i>Mayotte</i>	<i>Total</i>
<i>Recensement général de la population 1999</i>	421 632	381 467	157 274	705 072	131 320	1 796 765
<i>Croissance 99/90</i>	8,95 %	6,09 %	37,24 %	18,18 %	38,82 %	15,74 %
<i>Nb de résidences principales (99)</i>	144 818	130 844	46 173	215 044	28 388	565 267
<i>nombre de Rmistes (4)</i>	29 146	28 977	9 273	63 667	(2)	131 063
<i>logts insalubres (1)</i>	14 000	9 000	10 000	21 000	15 000 (3)	69 000 (5)
<i>Besoins de logts sociaux neufs/an</i>	3 000	3 000	2 000	5 000	2 000	15 000

(1) estimations réalisées par les DDE en 1998 pour la Martinique, la Guyane et Mayotte, en 2000 par la DDE de Guadeloupe et 2000 par l'agence de l'urbanisme de la Réunion.

(2) pas de RMI à Mayotte.

(3) la quasi-totalité du parc traditionnel peut être considérée comme insalubre, soit environ 15.000 logements.

(4) nombre de foyers en juin 2000.

(5) dont plus de la moitié ne possèdent ni baignoire, ni douche ni toilette (35.503).

Source : ministère de l'Outre-mer

Pour répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins dans les DOM, l'Etat privilégie les aides à la pierre, regroupées sur une ligne budgétaire du ministère de l'outre-mer. Outre la construction neuve de logements sociaux, l'amélioration et l'accession, ces crédits concourent également à la résorption de l'habitat insalubre. Les élus sont largement associés à la définition et à la mise en œuvre de la politique du logement, notamment à travers les conseils départementaux de l'habitat, présidés depuis l'année 2002 par les présidents des conseils généraux.

**EVOLUTION DES CREDITS EN FAVEUR DU LOGEMENT INSCRITS AU BUDGET DU MINISTERE DE L'OUTRE-MER.**

		Logement	RHI	Aides 50 pas	Total
1997	LFI	175,316			175,316
	Créance <sup>(1)</sup>	84,779			84,779
	<b>Total</b>	<b>260,10</b>			<b>260,10</b>
1998	LFI	152,449	14,635		167,08
	Créance	78,480	10,061		88,541
	<b>Total</b>	<b>230,93</b>	<b>24,70</b>		<b>255,62</b>
1999	LFI	152,449	14,635		167,08
	Créance	82,499	12,350		94,85
	<b>Total</b>	<b>234,95</b>	<b>26,99</b>		<b>261,93</b>
2000	LFI	148,485	14,635	4,573	167,69
	Créance	77,591	22,791		100,38
	<b>Total</b>	<b>226,08</b>	<b>37,43</b>	<b>4,573</b>	<b>268,08</b>
2001	LFI	181,414	19,818	4,473	205,71
	Créance	57,729	23,676	0	81,41
	<b>Total</b>	<b>239,14</b>	<b>43,49</b>	<b>4,573</b>	<b>287,12</b>
2002 (suppression de la créance)	LFI	<b>255,506</b>	<b>27,440</b>	<b>4,573</b>	<b>287,52</b>
2003	LFI	<b>256,52</b>	<b>30 000</b>	<b>1</b>	<b>287,52</b>
2004	LFI	<b>256,500</b>	<b>31,000</b>	<b>0</b>	<b>287,50</b>
2005 (expérimentation LOLF – Fongibilité articles)	LFI				<b>270,00</b>

(1) Créance de proratisation du RMI : somme consacrée par l'Etat au financement du logement social dans les DOM en contrepartie du niveau plus faible du RMI dans les DOM qu'en métropole ; supprimé en 2002 à la suite de l'alignement du RMI outre-mer.

Source : ministère de l'Outre-mer.

Le projet de loi de finances pour 2006 arrête à 270 millions d'euros, le montant des autorisations d'engagement, et à 173 millions d'euros le montant des crédits de paiement inscrits au titre de l'action « Logement » du programme 123 de la LOLF, soit un budget stable par rapport à la loi de finances initiale 2005.

Ce budget permettra de maintenir un niveau de programmation proche de celui des années précédentes. Il permettra en outre de mettre en œuvre les mesures nécessaires à une relance de la production et à une fluidification des opérations engagées, notamment par une intervention accrue en amont de la construction de logements (accompagnement des opérateurs dans le montage des projets, mesures expérimentales pour favoriser la production de foncier aménagé destiné à accueillir du logement).

## 1. La construction de logements neufs

Différentes mesures sont mises en œuvre, qui consistent soit en des transferts aux ménages, soit en des transferts aux entreprises.

On peut ainsi mentionner :

– L’accession très sociale : le logement évolutif social (LES)

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

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

– L’accession intermédiaire : le prêt à taux zéro (PTZ)

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

– Le logement locatif social (LLS)

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

– Le logement locatif très social (LLTS)

Il est financé par une subvention de l’Etat pouvant atteindre de 32,5 % à 36 % suivant les départements et un prêt de la Caisse des dépôts et consignations au taux actuel de 2,9 % sur 35 ans au maximum. La subvention peut être majorée dans certaines conditions d’un montant plafonné à 6 098 euros par logement (valeur 2004). Les loyers du LLTS sont inférieurs ou égaux à 80 % des loyers plafonds LLS.

– Les résidences sociales

La mise en œuvre de la réforme tendant à déconnecter le montant des prêts de celui des subventions a ouvert la possibilité de financer les foyers et les « résidences sociales ». Cette aide est destinée à offrir de nouvelles solutions d’hébergement à des ménages présentant des difficultés particulières de logement,

telles que les personnes âgées ou handicapées ou celles nécessitant un accompagnement social.

– Les prêts locatifs sociaux

Ces prêts à taux préférentiels, étendus aux DOM en avril 2005, permettront aux bailleurs sociaux et aux promoteurs privés de diversifier l'offre de logements en proposant aux ménages dont les plafonds de ressources atteignent 130 % des plafonds LLS des logements dont les loyers devront être inférieurs à 150 % des plafonds réglementaires LLS (soit 7,92 euros par m<sup>2</sup>).

Ces logements bénéficieront pour leur construction d'un taux réduit de TVA (2,1 %) et de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 25 ans.

– Le logement locatif intermédiaire (PLI)

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

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

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

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

Par ailleurs, à titre expérimental, une participation à l'aménagement des quartiers (PAQ), financée par le ministère de l'Outre-mer, a été instituée par la circulaire du 12 juillet 2004. Cette participation, prenant la forme d'une subvention forfaitaire par logement social programmé dans le cadre d'une opération d'aménagement initiée par une collectivité locale et sélectionnée dans le cadre d'un appel à projets lancé par les préfets, a pour objet d'encourager les communes à réaliser des opérations globales d'aménagement, prioritairement en centre urbain, destinés à accueillir du logement social, mais aussi dans un souci de mixité sociale et de redynamisation urbaine, d'autres types de logements et équipements publics. La PAQ correspond à une prime forfaitaire plafonnée à 4 000 euros par logement social induit par l'opération d'aménagement : 2 450

primes devraient être versées en 2006, pour un montant total de 9 800 000 euros d'autorisations d'engagement.

## **2. L'amélioration de l'habitat et la lutte contre l'insalubrité**

Elle repose essentiellement sur trois catégories de mesures :

– La réhabilitation du parc locatif social (SALLS)

Les procédures de financement des travaux de réhabilitation du parc locatif social ont été alignées sur celles de la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) en métropole, mais réservent au représentant local de l'Etat un pouvoir dérogatoire plus étendu.

– L'amélioration des logements des propriétaires occupants (AH) :

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

– L'amélioration des logements locatifs des propriétaires-bailleurs

L'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) n'intervient dans les DOM qu'à l'intention des propriétaires bailleurs. Les règles applicables sont sensiblement les mêmes qu'en métropole. Les difficultés liées aux recherches des propriétaires, notamment sous le régime de l'indivision ou de successions non soldées, ont rendu difficile le montage juridique de ces dossiers.

En outre, les besoins en matière de résorption de l'habitat insalubre sont encore très importants : on estime à 25 % du parc total les logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort (environ 120 000 logements sur 450 000) et à 15 % le nombre de logements insalubres (69 000).

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

27 millions d'euros d'autorisations d'engagement devraient permettre le démarrage de nouvelles phases de travaux sur les opérations initiées depuis 1998.

## **3. Le cas particulier de Mayotte**

Le logement est un problème crucial dans cette collectivité. Malgré les efforts de construction, le besoin de logements reste toujours sensible en raison de l'accroissement démographique spectaculaire que connaît cet archipel.

Outre la croissance démographique, le contexte général est caractérisé par une situation de l'emploi très déséquilibrée, un pouvoir d'achat très inférieur à celui de la métropole et des départements d'outre-mer, une situation du logement très précaire (taux d'occupation avoisinant 4,5 personnes par logement et seulement 40 % des habitations disposant d'un point d'eau), une saturation des sites urbanisés avec une urbanisation de plus en plus incontrôlable, et un sous-équipement généralisé (assainissement, voirie, réseaux divers).

La politique en faveur du logement était orientée jusqu'à présent de manière quasi-exclusive sur l'accession à la propriété, au travers de la construction des « cases SIM <sup>(1)</sup> » pour les populations les plus démunies (subventionnées entre 80 et 88 % par l'Etat), et de la prime DAGO, permettant aux ménages les moins défavorisés de bénéficier d'une aide équivalente à celle que perçoivent les bénéficiaires de prêts à taux zéro en métropole et dans les DOM. Ces produits connaissent aujourd'hui un certain essoufflement : le niveau de production de cases SIM est en effet en nette diminution par rapport aux résultats atteints au cours des dernières années de la décennie 90, au cours desquelles plus de 730 logements étaient livrés chaque année : en 2004, seuls 429 logements ont été livrés et 405 nouvelles cases ont été mises en chantier.

Dans ce cadre, la préfecture de Mayotte avait entrepris en 2004 une réflexion sur une redéfinition de la politique de l'habitat, à la faveur de l'entrée en vigueur de l'allocation logement à Mayotte, prévue par l'ordonnance du 7 février 2002 et mise en place par le décret du 7 octobre 2003.

Or il semble que cette évolution tarde à se concrétiser, en particulier s'agissant du développement d'un nouveau produit d'aide à l'accession sociale, adapté des logements évolutifs sociaux en vigueur dans les DOM, et qui devait se substituer, à compter de 2005, aux actuelles cases SIM.

Il est impératif que cette réforme soit relancée en 2006.

## **B.— ACTION « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE »**

Cette action, dotée de 125 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 93,5 millions d'euros de crédits de paiement, connaît une augmentation sensible de plus de 12 % des CP, et de 34 % des AE ; elle contribue au financement des infrastructures des collectivités territoriales d'outre-mer, par une participation à l'ensemble des financements réalisés par les acteurs publics en matière d'aménagement.

Elle se concrétise notamment par la politique contractuelle Etat-collectivités, avec la mobilisation des crédits du fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FEDOM) et du fonds d'investissement pour le

---

(1) Du nom de la société immobilière de Mayotte (SIM), principal opérateur de la politique du logement à Mayotte, et dont l'actionariat est public à 83% (Etat et Collectivité territoriale).

développement économique et social (FIDES), qui financent les contrats de plan, les contrats de développement et les deux conventions de développement de Mayotte et de Wallis et Futuna.

FIDOM et FIDES concentrent l'essentiel des crédits.

Le FIDOM concourt au financement des contrats de plan Etat-région 2000-2006 conclus avec les collectivités de Guadeloupe, Martinique, Guyane, et de la Réunion, ainsi que les contrats dont bénéficient Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte. Une partie des crédits financent également des opérations non contractualisées. Un montant d'autorisation d'engagement de 47 400 000 euros est prévu, dont 43 000 000 euros au titre des CPER, et 4 400 000 au titre des crédits hors contrat de plan. 29 000 000 euros de crédits de paiement sont inscrits, dont 28 000 000 euros au titre des contrats de plan.

Le FIDES finance la politique contractuelle de la Nouvelle Calédonie et de Wallis et Futuna, le contrat de ville de Papeete ainsi que des opérations hors contrat de plan.

Cette action se concrétise également par la mobilisation de moyens spécifiques en faveur de certaines collectivités, comme le fonds mahorais de développement ou le plan de développement durable de l'agriculture guyanaise.

Des moyens spécifiques sont également dégagés afin de financer les infrastructures nécessaires à la Guyane et à Mayotte, ou bien encore la mise en place des offices de l'eau.

Des subventions en faveur de la recherche spécifique à l'outre-mer sont également inscrites à cette action.

### **C.— ACTION « CONTINUITÉ TERRITORIALE »**

Dotée de 52 570 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, cette action a pour but de mettre en oeuvre le principe de continuité territoriale et repose, pour l'essentiel, sur deux volets principaux.

#### **La dotation de continuité territoriale**

Le concours de l'Etat au financement d'un dispositif d'abaissement du coût des billets d'avion, dénommé « dotation de continuité territoriale » est inscrit dans le cadre de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Il se traduit par le versement d'une dotation annuelle de l'Etat à chaque collectivité de l'outre-mer et permet d'accorder à leurs résidents une aide forfaitaire pour effectuer un voyage annuel aller et retour entre chacune d'entre elles et la métropole. Les autorités locales ont en charge la définition et la gestion de ce dispositif. Seule la Guyane n'a pas encore désigné les bénéficiaires ni organisé la gestion de ce dispositif.

Les modalités concrètes de répartition de la dotation de continuité territoriale sont définies dans le cadre du décret n° 204-100 du 30 janvier 2004.

Conformément aux dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer, la distance existant entre chacune des collectivités d'outre-mer et la métropole constitue l'un des critères essentiels pris en compte pour l'établissement de cette répartition.

Cette dernière repose ainsi :

– pour moitié sur la prise en compte de données traduisant le poids potentiel en valeur absolue de chaque collectivité dans les déplacements globaux des résidents de l'outre-mer vers la métropole (éloignement géographique et situation démographique) ;

– pour moitié sur la prise en compte de données traduisant le poids en valeur relative de chaque collectivité dans la réalité des déplacements sur les dessertes entre elles et la métropole (éloignement géographique et trafic constaté sur la liaison entre la métropole et chaque collectivité durant l'année précédant celle du vote de la loi de finances). Pour prendre en compte l'incidence négative au niveau tarifaire d'un nombre de passagers transportés très limité, le trafic constaté est multiplié par deux lorsqu'il est inférieur à 15 000 passagers annuels.

Pour la répartition de cette seconde moitié de dotation, un coefficient correcteur est introduit pour pallier les effets financiers pénalisants induits :

– par l'obligation, pour les résidents, d'effectuer des déplacements intérieurs préalables en avion du fait de l'absence de liaison routière entre leur lieu de résidence et l'aéroport de correspondance ;

– et/ou par l'existence d'une offre de transport non concurrentielle, réduite à une seule compagnie, sur tout ou partie de la desserte entre la métropole et leur collectivité.

Conformément à la répartition de la dotation 2005 fixée par l'arrêté interministériel du 17 février 2005, les montants délégués (tenant compte du fait que la Guyane n'a toujours pas adopté son dispositif) sont les suivants :

(en euros)

Région Guadeloupe	6 064 224
Région Martinique	4 815 699
Région Réunion	8 418 888
Collectivité départementale de Mayotte	1 618 837
Collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon	123 662
Nouvelle-Calédonie	3 494 039
Polynésie française	4 203 690
Iles Wallis et Futuna	291 134
<b>TOTAL</b>	<b>29 030 173</b>

L'effet de ce dispositif pourrait naturellement être amplifié par un éventuel concours financier complémentaire de la part des collectivités. Hormis un complément initial de 150 000 euros mis en place en 2004 par la région Guadeloupe, ces dernières, pour l'heure, ne l'ont pas prévu.

Le montant de cette dotation évolue comme la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes. En 2006, 31 832 109 euros devraient y être consacrés. Cette dotation sera financée pour 30 millions d'euros par une partie du produit de la taxe d'aviation civile, due par les compagnies aériennes.

La rapporteure pour avis des crédits du transport aérien s'est émue de cette situation dans son rapport, estimant « qu'il s'agit de dépenses de solidarité nationale, qui ne doivent pas peser uniquement sur les compagnies aériennes »<sup>(1)</sup>; votre rapporteur estime au contraire que les tarifs pratiqués sur les vols à destination de outre-mer ne rendent pas illégitime la mise à contribution spécifiques des ces compagnies.

### **Le passeport mobilité et le passeport-logement**

Le passeport-mobilité constitue le dispositif essentiel en faveur de la mobilité des jeunes.

Mis en place depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2002, il consiste en une aide financière de l'Etat pour assurer la gratuité du transport aux jeunes ultramarins contraints de venir en métropole suivre leur formation initiale ou professionnelle.

Dès octobre 2002, des conventions ont été établies avec les organismes chargés de rembourser tout ou partie du billet des jeunes éligibles (Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer-ANT, Centre national des œuvres universitaires et scolaires, Centre national d'accueil et d'action pour les Réunionnais en mobilité-CNARM). Ces conventions ont été tout récemment renouvelées.

La période 2002-2003 a permis d'expérimenter le système qui a ensuite été consolidé par la publication du décret donnant une base juridique au passeport (décret n° 2004-163 du 18 février 2004).

Le dispositif comporte deux volets distincts : le volet étudiant, qui permet la prise en charge d'un voyage aller-retour par année universitaire ou scolaire du lieu de départ jusqu'à l'aéroport le plus proche de l'université de destination ; le volet formation professionnelle/insertion, qui concerne les jeunes qui doivent se rendre en métropole pour y suivre une formation n'existant pas dans leur territoire d'origine, ou encore accéder à l'emploi. L'aide prend la forme d'un billet d'avion délivré par l'ANT ou le CNARM.

---

(1) Avis n°2570-14, présenté au nom de la Commission des affaires économiques par Mme Odile Saugues..

14 839 502 euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement financeront ce dispositif en 2006.

Au titre de l'année 2004, dans le cadre la mise en place du passeport mobilité, 15 056 jeunes originaires d'outre-mer sont venus en métropole, soit pour des études (9 037 personnes), soit pour suivre une formation professionnelle ou exercer un premier emploi (6 019 personnes). Cet effectif devrait s'accroître en 2005.

Si la majorité de ces personnes parviennent à trouver un logement, car elles sont accompagnées dans leurs démarches par leur structure d'accueil (centre de formations, ANT), un nombre non négligeable de jeunes originaires de l'outre-mer rencontrent des difficultés que les opérateurs de la mobilité ne parviennent pas toujours à résoudre. Ainsi, le CNARM, qui accompagne la mobilité des réunionnais en métropole, estime à près de 3 000 le besoin en logements non encore satisfait pour la saison en cours.

Ce problème est particulièrement sensible dans les régions où le marché du logement connaît d'importantes tensions, et en premier lieu en région Ile-de-France.

Pour pallier ces difficultés, le ministère de l'outre-mer a développé en 2004, en complément du passeport-mobilité, un dispositif expérimental d'accompagnement des bénéficiaires dans leur accès au logement.

Ce dispositif, désigné sous le vocable du passeport-logement, ne prend pas la forme d'une aide financière directe aux personnes, mais vise à aider les structures d'accueil des jeunes à leur trouver un logement.

Signée depuis un an entre le Ministère de l'Outre-Mer et l'ANT, la convention relative au dispositif passeport-logement a été mis en œuvre dans les délégations régionales de métropole qui assurent la gestion des hébergements pour les stagiaires en mobilité professionnelle pour formation. Les étudiants peuvent également bénéficier du dispositif ainsi créé.

Son objectif était de pouvoir augmenter le parc de logements immédiatement disponibles pour les stagiaires de l'ANT de 800 places supplémentaires.

Outre son aspect financier, elle a permis de renouer des contacts approfondis avec les différents logeurs (Foyers, résidences, organismes divers...).

Au 31 mars 2005, la situation est récapitulée dans le tableau suivant :

	Nombre de places prévisionnelles	Nombre de conventions	Nombre de places réservées	Dépenses réelles	stagiaires hébergés au 31/03/2005	Taux d'occupation
Bordeaux	50	0				
Lille	50	1	15	6 116	13	86,7 %
Lyon	50	8	53	9 012	35	66,0 %
Marseille	100	27	143	58 298	91	63,6 %
Mulhouse	50	7	43	19 851	32	74,4 %
Nantes	50	3	20	4 947	20	100,0 %
Orléans	50	16	60	1 732	50	83,3 %
Paris	200	11	90	19 040	83	92,2 %
Rouen	100	6	77	17 870	66	85,7 %
Toulouse	100	0				
<b>TOTAL</b>	<b>800</b>	<b>79</b>	<b>501</b>	<b>136 866</b>	<b>390</b>	<b>77,8 %</b>

Le niveau de places conventionnées représente 62.5 % des besoins recensés.

On constate des difficultés sur les zones couvertes par les délégations de l'ANT de Bordeaux et de Toulouse, où le dispositif ne s'applique pas en raison du manque chronique de places. Des dépenses hors convention, mais avec un mécanisme comparable (réservations et paiement en cas d'inoccupation), ont été réalisées à ce jour pour 47 stagiaires pour un montant total de 11 M€.

Enfin, il paraît important d'améliorer l'information des jeunes d'outre-mer sur les dispositifs existants : locapass, mobilipass, PIJ..., mais également sur les contacts à prendre : Agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL) du département de destination, correspondants régionaux de l'ANT et du CNARM. Le site internet du ministère contribue à cette information.

Le ministère a pu financer dès 2004 le démarrage de ce dispositif, dont le développement pourrait être désormais assuré avec l'implication des collectivités locales.

#### **D.— ACTION « SANITAIRE ET SOCIAL »**

Dotée de 89 430 000 euros de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement, cette action vise à améliorer l'état de santé des populations ultramarines par le développement d'actions de formation et de prévention, la lutte contre les pathologies, spécifiques ou non, et la garantie d'un accès à des soins de qualité.

Elle tend également à améliorer les conditions de vie des populations par la lutte contre l'exclusion, les discriminations et les addictions.

Cette action comporte donc trois volets distincts, l'un relatif à l'action sanitaire (actions de prévention et d'éducation en matière de santé, comme le

fonds de concours santé à Mayotte), le second à l'action sociale (par exemple l'allocation versée aux personnes âgées à Wallis et Futuna, qui ne disposent pas d'un régime de protection sociale de même nature que celui de la métropole) et le dernier à la protection sociale.

Celui-ci comprend notamment la prise en charge du relèvement du plafond d'éligibilité de la CMU complémentaire dans les DOM à hauteur de près de 31 millions d'euros. En 2005, la participation du ministère de l'Outre-mer aura permis d'accorder la CMU complémentaire à 112 965 personnes.

Le projet de loi de finances pour 2006 accentue le rôle de pilotage du ministère de l'Outre-mer en matière sanitaire et sociale avec le transfert de plus de 57 millions d'euros gérés auparavant par le ministère de la Santé et des solidarités et qui permettront de financer :

– les actions de santé dans les collectivités d'outre-mer et principalement l'agence de santé des îles Wallis et Futuna ;

– les actions de protection sociale, et essentiellement le régime de solidarité territoriale de Polynésie française ;

– les actions sociales, et notamment l'allocation vieillesse à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'action sociale de la collectivité de Mayotte et l'allocation aux personnes âgées des îles Wallis et Futuna.

#### **E.— ACTION « CULTURE, JEUNESSE ET SPORT »**

Dotée de 3 millions d'euros, cette action a pour objet de favoriser le rayonnement culturel de l'outre-mer, en finançant par exemple le centre de développement de la culture Kanak ou en favorisant la création de la culture ultramarine à travers des aides au centre national du livre ou au centre national du cinéma, de promouvoir la jeunesse et le sport en aidant à l'organisation de manifestations nationales ou internationales, ou bien encore en soutenant des associations ultramarines de métropole intervenant dans ces domaines.

#### **IV.— PROGRAMME « INTEGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER »**

	<b>Crédits ouverts en 2005</b>	<b>Demandés en 2006</b>
<b>Intégration et valorisation de l'outre-mer</b>	<b>350 077 074</b>	<b>AE : 417 207 562 CP : 377 197 478</b>
Collectivités territoriales	279 946 253	AE : 321 520 084 CP : 282 400 000
Coopération régionale	3 611 000	AE : 4 500 000 CP : 3 610 000
Soutien et état-major	66 519 821	AE : 91 187 478 CP : 91 187 478

Ce programme a une double finalité : assurer les fonctions stratégiques, d'état-major et de soutien du ministère de l'Outre-mer, et créer les conditions d'une bonne gouvernance de l'outre-mer, notamment en dotant les collectivités de statuts adaptés et des moyens nécessaires à leur libre administration, en favorisant leur insertion dans leur environnement régional.

Il comporte 3 actions.

#### **A.— ACTION « COLLECTIVITES TERRITORIALES »**

Cette action a pour but de contribuer à une meilleure prise en compte des spécificités des collectivités territoriales d'outre-mer, et à permettre l'égal accès des populations ultramarines aux services publics locaux ; elle tend également à répondre aux handicaps structurels de ces collectivités dus à leur caractère insulaire ou archipélagique et à leur exposition à des événements climatiques graves.

Elle recouvre tout d'abord les dotations aux collectivités, qui, pour la plupart, complètent les dotations de droit commun (dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte, dotation de premier numérotage des communes des DOM). D'autres se substituent aux dotations de droit commun, à l'instar des dotations versées à la Nouvelle-Calédonie (dotation globale de fonctionnement et dotation globale de construction et d'équipement des collèges, soit plus de 15,6 millions d'euros de crédits de paiement), à Wallis et Futuna et aux Terres australes et Antarctiques françaises.

En outre, afin d'accentuer le rôle de pilotage du ministère de l'Outre-mer, cette action prend désormais en compte la dotation globale de développement économique, versée à la Polynésie française, antérieurement financée sur le budget des charges communes. Un montant de 151 millions d'euros en crédits de paiement et de 182 millions d'euros en autorisations d'engagement est prévu à ce titre.

Ces dotations spécifiques, inscrites sur l'action « collectivités territoriales », s'ajoutent aux dotations de droit commun, qui connaissent une progression très dynamique ; le projet de loi de finances pour 2006 consolide en effet l'effort important accompli en faveur de l'outre-mer par la réforme de la dotation globale de fonctionnement en 2005 : grâce au dynamisme de l'enveloppe de la DGF et à la hausse de la quote-part outre-mer, ce sont plus de 1,5 milliard d'euros qui seront distribués aux collectivités locales ultramarines.

**EVOLUTION DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT  
VERSEE OUTRE-MER :**

<b>COMMUNES D'OUTRE-MER</b>	DGF 2002	DGF 2003	DGF 2004	DGF 2005
(en millions d'euros)				
GUADELOUPE	79,3	80,9	104,8	109,0
GUYANE	30,7	31,1	38,7	45,4
MARTINIQUE	74,5	76,0	83,6	86,2
REUNION	129,8	131,6	142,5	151,4
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>314,3</b>	<b>319,6</b>	<b>369,6</b>	<b>392,0</b>

<b>DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER</b>	DGF 2002	DGF 2003	DGF 2004	DGF 2005
(en millions d'euros)				
GUADELOUPE	57,3	58,5	128,2	132,4
GUYANE	15,4	15,7	39,2	41,9
MARTINIQUE	47,8	48,6	150,0	154,6
REUNION	89,4	91,3	330,2	338,6
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>209,9</b>	<b>214,1</b>	<b>647,6</b>	<b>667,5</b>

<b>REGIONS D'OUTRE-MER</b>	DGF 2004	DGF 2005
(en millions d'euros)		
GUADELOUPE	11,90	12,90
GUYANE	3,90	4,20
MARTINIQUE	17,60	18,60
REUNION	21,30	22,70
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>54,70</b>	<b>58,40</b>

Source : ministère de l'Outre-mer.

En outre, 1 599 150 euros sont consacrés au financement du fonds de secours et d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques.

## **B.— ACTION « COOPERATION REGIONALE »**

Dotée de 3 610 000 euros, cette action vise à favoriser l'intégration des collectivités ultramarines dans leur environnement régional, et à assurer la présence française dans ces zones.

S'agissant de l'intégration régionale, 3 460 000 euros de crédits de paiement financeront les cinq fonds de coopération régionale (FCR) dans les quatre départements d'outre-mer et à Mayotte.

Ces FCR cofinancent des projets qui tendent à favoriser l'intégration des DOM dans leur environnement régional : opérations concernant l'environnement régional proche et associant l'Etat, une collectivité ou un organisme public étranger et un ou plusieurs partenaires des DOM ; opérations s'inscrivant dans les priorités retenues par les comités de gestion des FCR. Pour 2006, le nombre de projets à financer devrait atteindre le chiffre de 200, pour un coût moyen de 21 700 euros par projet.

Par ailleurs, des crédits de fonctionnement sont destinés à financer la participation de délégations françaises à des réunions ou des organisations permettant de favoriser une stratégie de coopération régionale.

## **C.— ACTION « SOUTIEN ET ÉTAT-MAJOR »**

Cette action, dotée de 91 187 478 euros de crédits de paiement, vise à assurer les fonctions d'état-major du ministère, et à apporter les moyens humains et matériels nécessaires à la mise en œuvre des programmes de cette mission.

Cette action regroupe les crédits de personnel et de fonctionnement des services centraux et des services déconcentrés, ainsi que les frais de justice et les crédits prenant en charge les fonctions de soutien (gestion des ressources humaines, gestion de la logistique, gestion immobilière).

Par ailleurs, 169 emplois ont été créés au budget de la mission « outre-mer » et permettront l'intégration, au sein de la fonction publique de l'Etat, des agents de la collectivité départementale de Mayotte qui exercent des missions régaliennes à la préfecture de Mayotte.

## DEUXIEME PARTIE : INTEGRER LES SPECIFICITES ULTRAMARINES DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES NATIONALES ET EUROPEENNES

### I.— MAINTENIR DES CONDITIONS FISCALES FAVORABLES A L'INVESTISSEMENT

Afin de compenser les handicaps structurels de l'outre-mer, en particulier ceux liés à l'éloignement et l'exiguïté des marchés locaux, un système fiscal attractif pour les investisseurs a été progressivement aménagé sur le fondement des articles 199 *undecies* A, 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts, celui-ci concernant l'impôt sur les sociétés, ceux-là l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Ces dispositions fiscales spécifiques ont pour objet de favoriser les investissements dans le secteur du logement et les investissements productifs.

Dans le domaine spécifique du logement, outre l'application d'un taux réduit de TVA pour les opérations de logements locatifs sociaux, de logements locatifs très sociaux et de logements évolutifs sociaux ( 2,1 % au lieu de 8,5, soit environ 20 millions d'euros par an depuis 1997) et l'abattement, pendant cinq ans, au profit des bailleurs sociaux, de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles faisant l'objet de travaux de confortement parasismique, une réduction d'impôt sur le revenu bénéficie aux contribuables qui investissent outre-mer afin soit de construire ou d'acquérir un logement neuf affecté à l'usage d'habitation, soit de souscrire au capital de sociétés qui poursuivent cet objectif.

Opérations relatives à la construction ou à l'acquisition de logements neufs éligibles au dispositif de réduction d'impôt :

Opération	Référence au sein du 2 de l'article 199 <i>undecies</i> A du code général des impôts	Base de la réduction d'impôt	Conditions relatives à la destination de l'immeuble ou des logements	Eventuellement, conditions relatives au locataire	Eventuellement, autres conditions
n° 1	a	Prix de revient de l'acquisition ou de la construction d'un immeuble neuf	Dès son achèvement ou son acquisition, il doit être affecté à l'habitation principale de l'investisseur pendant au moins cinq ans		
n° 2	b	Prix de revient de l'acquisition ou de la construction d'un immeuble neuf	Dans les six mois de son achèvement ou de son acquisition, il doit être affecté à une location nue pendant au moins cinq ans	Le locataire, qui doit faire de l'immeuble son habitation principale, ne peut être un des membres du foyer fiscal ou le conjoint du propriétaire	

n° 3	c	Prix de souscription de parts ou d'actions de sociétés dont l'objet réel est exclusivement de construire des logements neufs	Dès leur achèvement, les logements doivent être affectés à une location nue pendant au moins cinq ans	Les locataires, qui doivent faire des logements leur habitation principale, ne peuvent être des associés de la société qui construit ou acquiert les logements, ou être membres des foyers fiscaux ou conjoints de ces associés	<p>1° La société qui construit les logements s'engage à achever les fondations des immeubles les abritant dans les deux ans qui suivent chaque souscription annuelle</p> <p>2° Les souscripteurs doivent s'engager à conserver les parts ou actions de sociétés pendant cinq ans à compter de la date d'achèvement des immeubles</p> <p>3° Autorisation préalable en application du 4 de l'article 199 <i>undecies</i> A du code général des impôts</p>
n° 4	d	Souscription au capital de sociétés civiles régies par la loi n° 70-1300 du 31 décembre 1970 fixant le régime applicable aux sociétés civiles autorisées à faire publiquement appel à l'épargne quand la société s'engage à affecter l'intégralité du produit de la souscription annuelle dans les 6 mois qui suivent la clôture de celle-ci à l'acquisition de logements neufs affectés pour 90 % au moins de leur superficie à usage d'habitation	Dès leur achèvement ou leur acquisition, les logements doivent être affectés à une location nue pendant au moins cinq ans		<p>1° Les souscripteurs doivent s'engager à conserver les parts ou actions de sociétés pendant cinq ans à compter de la date d'achèvement des immeubles</p> <p>2° Autorisation préalable en application du 4 de l'article 199 <i>undecies</i> A du code général des impôts</p>
n° 5	e	Montant des travaux de réhabilitation réalisés par une entreprise et portant sur des logements achevés depuis plus de quarante ans	Il doit être affecté, pour une durée d'au moins cinq ans, soit à l'habitation principale de son propriétaire dès l'achèvement des travaux, soit à une location nue dans les six mois de l'achèvement des travaux	Le cas échéant, le locataire, qui doit faire du logement son habitation principale, ne peut être membre du foyer fiscal ou être le conjoint du propriétaire	Autorisation préalable application du 4 de l'article 199 <i>undecies</i> A du code général des impôts

Source : Rapport n° 891 de M. Philippe Auberger au nom de la Commission des finances et de l'économie générale de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer.

La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, outre l'élargissement du champ des opérations ouvrant droit à une réduction d'impôt <sup>(1)</sup>, a approfondi ce dispositif, en allongeant la durée sur laquelle la réduction d'impôt s'impute sur le montant de l'impôt dû, en augmentant les taux (taux normaux ou taux majorés applicables notamment aux investissements réalisés dans les zones urbaines sensibles ou lorsque les dépenses d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable sont réalisées dans le logement) appliqués au montant des opérations qui servent de base au calcul de la réduction.

De manière générale, pour l'ensemble des entreprises visées aux articles 199 *undecies* B et 217 *undecies*, la définition du champ d'application du régime est aménagée en posant comme principe que les investissements productifs réalisés dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole ou industrielle, artisanale ou commerciale relevant de l'article 34 du code général des impôts bénéficient de l'aide fiscale à l'exception de ceux réalisés dans un nombre limité de secteurs <sup>(2)</sup>. Ainsi, désormais, la loi ne mentionne plus les secteurs éligibles mais les secteurs exclus.

En outre, pour certains secteurs autres que celui du logement, le niveau de l'avantage fiscal est augmenté. Pour les investissements réalisés par les particuliers et par les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, sont ainsi mises en place des mesures visant à favoriser la rénovation et la réhabilitation, dans les départements d'outre-mer, des hôtels, résidences de tourisme et villages de vacances classés ; pour ces investissements, le taux de la réduction d'impôt est porté à 70 %.

Par ailleurs, la loi dispose que les personnes physiques peuvent, sur agrément, imputer pendant cinq ans, sur leur revenu global, les déficits provenant des investissements précités réalisés sur un hôtel, une résidence de tourisme ou un village de vacances classé lorsque ces établissements sont donnés en location à un exploitant dans les DOM.

Les taux de réduction d'impôt sont également majorés de 10 points pour les investissements réalisés dans le secteur de la production d'énergie renouvelable. Le taux de la réduction d'impôt est porté à 70 % pour les investissements réalisés dans le secteur de la navigation de plaisance, dans les départements d'outre-mer.

---

(1) La réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* A du CGI est étendue aux travaux de réhabilitation portant sur des logements achevés depuis plus de quarante ans que le contribuable affecte à son habitation principale ou donne en location nue et aux souscriptions en numéraire au capital de sociétés de financement de l'outre-mer (SOFIOM).

(2) Les secteurs exclus sont : le commerce, la restauration, le conseil et l'expertise, la recherche et développement, l'éducation, la santé et l'action sociale, la banque, la finance et l'assurance, les activités immobilières, la navigation de croisière, la location sans opérateur, la réparation automobile, les services aux entreprises, les activités de loisirs, sportives et culturelles, les activités associatives et les activités postales. Des exceptions à ces exclusions sont prévues.

Par ailleurs, les seuils de l'agrément <sup>(1)</sup> sont aménagés :

– pour les investissements réalisés directement par les entreprises exerçant leur activité dans un secteur « non sensible », le seuil de l'agrément est porté de 760 000 euros à 1 M€ ;

– pour les investissements réalisés dans les secteurs « sensibles » par des entreprises exerçant leur activité exclusivement outre-mer depuis plus de deux ans, le seuil de l'agrément passe de 150 000 à 300 000 euros.

Les conditions que doivent satisfaire les investissements pour être agréés sont complétées. Ces investissements ne doivent notamment pas porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou constituer une menace pour l'ordre public ou laisser présumer l'existence de blanchiment d'argent. Ils doivent s'intégrer dans la politique de développement durable du territoire dans lequel ils sont réalisés. En outre, les bénéficiaires de l'agrément doivent respecter leurs obligations fiscales et sociales ; ils doivent s'engager à autoriser que puissent être vérifiées sur place les modalités de réalisation et d'exploitation des investissements aidés.

Enfin, des sanctions spécifiques sont mises en place (amende fiscale et sanction pénale) en cas, notamment, de fourniture de renseignements inexacts à l'administration en vue d'obtenir le bénéfice de l'une des aides fiscales à l'investissement outre-mer.

A compter de 2006, un rapport évaluant l'impact socio-économique du dispositif d'aide fiscale à l'investissement outre-mer est remis tous les trois ans au Parlement.

En 2004, le montant total des projets agréés s'élève à 464,1 M€.

---

(1) Certains investissements ne peuvent ouvrir droit à la réduction d'impôt que s'ils ont bénéficié d'un agrément délivré par le ministre chargé du budget.

**VOLUME D'INVESTISSEMENTS AGREES EN 2004**

*(en millions d'euros)*

		Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
II - Agréments 199 undecies B					
Ministère	220,9	69,2	6,5	58,3	87,0
DSF	77,6	10,4	20,4	24,6	22,2
<b>sous-total I</b>	<b>298,6</b>	<b>79,5</b>	<b>26,9</b>	<b>82,9</b>	<b>109,2</b>
II - Agréments 217 undecies					
Ministère	149,8	6,4	0,4	45,0	98,0
DSF	15,7	3,1	1,5	2,7	8,4
<b>sous-total II</b>	<b>165,5</b>	<b>9,6</b>	<b>1,9</b>	<b>47,7</b>	<b>106,3</b>
III - Accords préalables 199 undecies A		-	-	-	-
<b>sous-total III</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Total					
Ministère	370,8	75,6	6,9	103,3	184,9
DSF	93,3	13,5	21,9	27,4	30,6
<b>Total</b>	<b>464,1</b>	<b>89,1</b>	<b>28,8</b>	<b>130,6</b>	<b>215,5</b>

**FINANCEMENT DES PROJETS AGREES PAR SECTEUR D'ACTIVITE ET PAR DOM**

(en millions d'euros)

		Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total (1)	Total (2)	Total
Hôtellerie	(1)	0,69		4,07	8,97	13,74		14,23
construction	(2)				0,49		0,49	
Hôtellerie	(1)	1,45		21,98	6,62	30,05		30,05
rénovation	(2)							
Tourisme	(1)	15,92		21,70	1,50	39,12		46,88
Plaisance	(2)	2,60		5,17			7,76	
Transport	(1)	31,74	11,46	9,61	9,48	62,28		79,07
	(2)	0,27	0,20	9,56	6,76		16,79	
Audiovisuel	(1)				29,52	29,52		29,52
	(2)							
Industrie	(1)	4,18	4,13	11,62	15,97	35,90		75,11
	(2)	1,04	1,29	31,65	5,23		39,21	
Pêche	(1)		0,81	1,50	1,74	4,05		4,05
	(2)							
Agriculture	(1)		0,39	1,52	0,73	2,64		2,64
	(2)							
Energies	(1)					0,00		0,00
	(2)						0,00	
Energies	(1)	20,47	2,14	8,34	31,64	62,58		115,06
Nouvelles	(2)				52,49		52,49	
Concessions	(1)							
SPIC	(2)							
Télécom.	(1)		3,10		0,54	3,64		12,95
	(2)				9,32		9,32	
Logement	(*)					0,00		17,17
	(2)				17,17		17,17	
Bâtiment	(1)	4,36	3,28	1,68	1,73	11,06		15,28
	(2)				4,22		4,22	
Artisanat	(1)		0,34			0,34		0,34
	(2)						0,00	
Manutention	(1)					0,00		9,87
portuaire	(2)	0,27			9,60		9,87	
Services	(1)	0,74	0,37	0,92	0,72	2,75		10,95
Informatiques	(2)	5,40	0,39	1,35	1,07		8,21	
Autres**	(1)		0,92			0,92		0,92
	(2)						0,00	
Sous-total	(1)	79,55	26,94	82,92	109,16	298,58		464,10
	(2)	9,58	1,88	47,72	106,34		165,53	
<b>Total Général</b>		<b>89,13</b>	<b>28,83</b>	<b>130,65</b>	<b>215,50</b>			<b>464,10</b>

(1) agréments 199 *undecies* B

(2) agréments 217 *undecies*

\* accords préalables 199 *undecies* A

\*\* activités de maintenance et coiffure

Le nombre d'emplois directs, équivalents temps plein, que les promoteurs des projets agréés en 2004 se sont engagés à créer est de 957. Ce résultat n'englobe pas les emplois qui ont pu être maintenus ou ont été indirectement induits par les investissements agréés :

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
Hôtellerie				107	107
Tourisme/plaisance	25		47	47	119
Transport	1	64	215	74	354
Audiovisuel				74	74
Télécomm.		21		24	45
Industrie	8	54	20	10	92
Pêche			9	10	19
Agriculture			11	4	15
Energies					-
Energies Nouvelles	3			14	17
Bâtiment	15	6	8		29
Manut. Port.					-
Services infor.	22	14	16	20	72
Autres		14			14
Total	74	173	326	384	957

Source : ministère de l'Outre-mer.

Or l'article 61 du projet de loi de finances, qui entend « plafonner globalement certains avantages fiscaux dont les contribuables sont susceptibles de cumuler le bénéfice », remet en cause ces dispositions.

Le premier alinéa du B du I de cet article prévoit en effet que le montant des réductions d'impôt sur le revenu ne peut excéder :

– soit « 8 000 euros ou 13 000 euros pour les foyers dont au moins l'un des membres est titulaire de la carte d'invalidité prévue à l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles ou qui comptent à charge au moins un enfant donnant droit au complément d'allocation d'éducation spéciale prévu par le deuxième alinéa de l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale.

Ces plafonds sont majorés de 750 euros par enfant à charge au sens des articles 196 et 196 B et au titre de chacun des membres du foyer fiscal âgé de plus de 65 ans. Le montant de 750 euros est divisé par deux pour les enfants réputés à charge égale de l'un et l'autre de leurs parents. » ;

– soit « 15 % du revenu servant de base au calcul de l'impôt sur le revenu du contribuable conformément aux dispositions du I de l'article 197 si ce montant est supérieur. ».

Votre rapporteur ne peut que réitérer à ce propos les regrets formulés plus haut au sujet de la réforme des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, tant sur la forme que sur le fond.

Le principe d'égalité implique que des situations différentes puissent être traitées avec des solutions différentes, et l'outre-mer appelle des mesures spécifiques qui ne peuvent être conçues et appréciées à l'aune de la situation métropolitaine.

En outre, la crédibilité des engagements de l'Etat est une condition fondamentale à la réalisation d'investissements qui impliquent les acteurs sur plusieurs années.

Dans ces conditions, les dispositions qui, à l'article 61, concernent l'outre-mer, doivent impérativement être supprimées.

## **II.— PRENDRE EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT PARTICULIER DE CERTAINS TERRITOIRES ULTRAMARINS POUR ADAPTER LA POLITIQUE MIGRATOIRE**

Les collectivités ultramarines constituent souvent des enclaves de prospérité relative dans un environnement immédiat marqué par de graves retards de développement voire une situation politique durablement instable.

Ils exercent donc une attraction puissante sur des populations pour lesquelles l'immigration constitue l'unique espoir de meilleures conditions de vie.

Pour autant, les équilibres économiques et sociaux des collectivités ultramarines sont fragiles, et la source de déstabilisation que constitue une immigration massive et incontrôlée ne doit pas être mésestimée.

### **A.— L'IMMIGRATION AUX ANTILLES ET À MAYOTTE**

#### **1. La Martinique**

L'essentiel des migrants arrivent de Sainte Lucie (347 personnes) et d'Haïti (75 personnes).

La proximité de Sainte-Lucie (40 km), l'usage de la langue créole, les relations historiques entre les deux îles, constituent les principales raisons de cette immigration, facilitée de surcroît par la présence d'une communauté sainte-lucienne bien intégrée en Martinique.

**PRINCIPAUX INDICATEURS DE L'ACTIVITE DE LA POLICE AUX FRONTIERES  
EN MARTINIQUE**

	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2003/2004
Voyageurs à l'entrée	1 594 113	1 045 348	1 014 469	1 091 280	1 035 390	- 5,12 %
Voyageurs à la sortie	1 522 939	961 401	930 426	1 039 769	985 093	- 5,26 %
Etrangers en situation irrégulière	205	243	349	358	516	44,13 %
Eloignés (reconduites-expulsions)	190	217	290	330	466	41,21 %

Source : ministère de l'Outre-mer.

## 2. La Guadeloupe

En 2004, la Direction départementale de la police de l'air et des frontières, a procédé à 1 083 mesures d'éloignement et de reconduites à la frontière (contre 1053 en 2003, 686 en 2002 et 678 en 2001), dont 535 haïtiens (contre 618 en 2003), 337 dominicains (contre 106 en 2003) et 137 dominiquais (contre 180 en 2003).

Le problème de l'immigration clandestine s'avère particulièrement délicat à Saint Martin, compte tenu de la localisation de l'aéroport international dans la zone hollandaise et de l'absence de contrôle à la frontière entre les deux parties de l'île. L'accord franco-néerlandais du 17 mai 1994 relatif au contrôle conjoint dans les aéroports de St-Martin, ratifié par la France le 20 juillet 1995, ne l'a pas été par le Parlement néerlandais.

### RECAPITULATIF DE L'ACTIVITE DE LA PAF DE ST MARTIN DE 2001 A 2004

	2001	2002	2003	2004	Evolution en % 2003/2004
Etrangers en situation irrégulière	166	269	284	311	9,50 %
Reconduites à la frontière	181	274	269	297	10,41 %

Source : ministère de l'Outre-mer.

Les étrangers en situation irrégulière sont pour l'essentiel dominicains (107), Haïtiens (103) et dominiquais (45).

**PRINCIPAUX INDICATEURS DE L'ACTIVITE DE LA POLICE AUX FRONTIERES  
EN GUADELOUPE**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Evolution 2003/2004</b>
Voyageurs à l'entrée	1 505 587	1 401 298	1 351 094	1 361 308	1 264 504	- 7,11 %
Voyageurs à la sortie	1 306 007	1 202 255	1 229 549	1 178 228	1 101 155	- 6,54 %
Etrangers en situation irrégulière	764	579	776	977	1 077	10,24 %
Eloignés (reconduites-expulsions)	766	678	686	1 053	1 083	2,85 %

Source : ministère de l'Outre-mer.

### 3. La Guyane

9 445 infractions à la législation sur les étrangers ont été constatées en Guyane en 2004, soit 45,96 % des infractions constatées dans ce département.

6 570 étrangers en situation irrégulière étaient interpellés en 2004 contre 5 716 en 2003.

**PRINCIPALES NATIONALITÉS CONCERNÉES**

NATIONALITES	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2003/2004</b>	<b>% du total</b>
Brésilienne	1 620	2 532	2 533	2 801	10,58 %	<b>42,63 %</b>
Surinamienne	1 177	848	2 073	2 470	19,15 %	<b>37,60 %</b>
Guyanienne	488	692	641	773	20,59 %	<b>11,76 %</b>

Source : ministère de l'Outre-mer.

**PRINCIPAUX INDICATEURS DE L'ACTIVITE DE LA POLICE AUX FRONTIERES  
EN GUYANE**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004 *</b>	<b>Evolution 2003/2004</b>
Voyageurs à l'entrée	309 041	212 122	209 586	205 824	200 000	- 2,83 %
Voyageurs à la sortie	246 482	214 473	216 086	195 229	200 000	2,44 %
Etrangers en situation irrégulière	5 144	3 659	4 575	5 716	6 570	14,94 %
Eloignés (reconduites-expulsions)	4 711	2 978	4 244	4 852	5 318	9,60 %

\* estimations

Source : ministère de l'Outre-mer.

#### **4. Mayotte**

L'élévation du niveau de vie à Mayotte et l'instabilité des Comores sont à l'origine d'une forte pression migratoire en provenance principalement de l'île d'Anjouan. Le nombre d'étrangers en situation irrégulière est estimé à 45 000 personnes (28 % de la population).

### **B.— LES DIFFERENTES MESURES DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE**

#### **1. Les mesures propres à certains territoires**

– En Guyane

L'article 78-2 du code de procédure pénale permet aux officiers de police judiciaire de procéder à des contrôles des documents d'identité dans une bande de 20 kilomètres le long du littoral et des frontières terrestres et dans une zone de 5 kilomètres de part et d'autre de la route nationale 2 sur la commune de Regina.

L'article L 514-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, applicable à la Guyane, supprime en outre l'effet suspensif des recours contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière.

Par ailleurs, la Commission d'expulsion des étrangers a été installée le 4 novembre 2002 à la Préfecture de la Guyane. Née de la signature du protocole de coordination entre les services du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et du ministère de la Justice, cette structure est chargée de fournir un avis au préfet avant toute décision d'expulsion.

Enfin, un accord relatif aux règles de réadmission des ressortissants du Surinam a été signé en novembre 2004.

– Mayotte

L'accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000 a conduit les autorités à prendre diverses mesures dans le cadre du plan « lagon », qui reposait sur une modernisation des moyens et une coordination des services (PAF, Douanes et Gendarmerie).

Ces mesures opérationnelles se sont traduites par un renforcement des effectifs des services et par l'affectation de moyens particuliers à cette mission prioritaire (un radar mobile et 4 embarcations côtières). Ce dispositif a obtenu des résultats probants. A titre d'exemple, le nombre de reconduites à la frontière atteint 8 599 en 2004 soit 37,78 % d'augmentation par rapport à 2003 (6 241 reconduites). Il n'a cependant pas été en mesure de réduire la proportion d'immigrés clandestins dans la population présente sur l'île de Mayotte, ce qui a conduit les élus et le ministre de l'Outre-mer à souligner la nécessité de trouver d'autres solutions pour lutter contre l'immigration illégale. La Commission des

lois de l'Assemblée nationale a créé une mission d'information qui devra proposer des mesures plus adaptées à la situation.

Parallèlement, des mesures réglementaires ont été prises : le droit de l'entrée et du séjour des étrangers à Mayotte est régi par l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 ; l'ordonnance n° 2004-1253 du 24 novembre 2004 l'a modifiée en étendant et en adaptant à Mayotte les dispositions de la loi du 27 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration.

A l'issue du plan Lagon, le plan « radar Mayotte » a été mis en place et est en cours de réalisation.

Il a pour objet de confier l'organisation de la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte sur mer et à terre pour l'essentiel à la PAF et d'accroître de manière substantielle ses moyens humains et matériels. 30 fonctionnaires de police ont été affectés entre l'été 2003 et de début de l'année 2004 à Mayotte afin de créer une unité spécialisée dans le traitement judiciaire de ce type d'infraction.

La PAF doit également être dotée de vedettes adaptées aux spécificités de la poursuite des « kwassas-kwassas » (petites embarcations de pêcheurs utilisées par les passeurs) et à l'interception des migrants clandestins. La première a été livrée en juin 2005. Un programme d'achat de deux autres vedettes sera lancé fin 2005.

Les capacités de détection actuelles doivent être modernisées en implantant sur la partie nord ouest de la Grande Terre deux radars de détection et de surveillance de la zone maritime entre Anjouan et Mayotte. Le premier radar est opérationnel depuis septembre 2005.

Les moyens maritimes des douanes et de la gendarmerie doivent être adaptés. Une brigade maritime de la gendarmerie a été créée le 1<sup>er</sup> septembre 2004. Une nouvelle vedette « le Verdon » est opérationnelle depuis mai 2005.

Enfin, les locaux de la PAF doivent être reconstruits en intégrant les services judiciaires, le centre de rétention administratif et une zone d'attente pour personnes en instance.

## **2. Les mesures nouvelles présentée au comité interministériel de contrôle de l'immigration**

Le projet de loi de finances pour 2006 permettra aux services de l'Etat de financer les mesures techniques et opérationnelles présentées par le Ministre de l'Outre-Mer au comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet dernier.

Ces mesures ont pour objet :

– de faciliter la recherche et l’interpellation des clandestins, en étendant à la Guadeloupe, à la Martinique et à Mayotte les dispositions applicables actuellement en Guyane (contrôles d’identité et visites sommaires des véhicules) ;

– de faciliter l’éloignement des étrangers, en étendant à la Guadeloupe et à la Martinique les dispositions applicables actuellement en Guyane et à Saint-Martin (caractère non suspensif des recours contentieux contre les reconduites à la frontière) ;

– d’accélérer le traitement du contentieux des décisions de refus de demande d’asile, par l’organisation « d’audiences foraines » ;

– de mieux coordonner les services de répression par le renforcement des GIR ;

– d’économiser du temps d’escorte en utilisant la visioconférence pour la présentation au juge des libertés et de la détention ;

– d’accroître l’efficacité des opérations de lutte contre l’immigration clandestine en renforçant la mobilisation des moyens militaires (logistique, surveillance des côtes).

### **3. Les initiatives parlementaires**

Votre rapporteur avait, aux côtés de Mme Gabrielle Louis-Carabin, déposé une proposition de loi relative au renforcement du dispositif de contrôle des flux migratoires en Guadeloupe afin de tirer les conséquences de la situation préoccupante que connaît cette collectivité en matière d’immigration clandestine.

Il ne peut donc que se réjouir de l’initiative prise par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République, de créer une mission d’information sur la situation de l’immigration à Mayotte.

Il déplore que son champ d’investigation n’ait pas été étendu à d’autres collectivités, mais estime que devra être examinée la possibilité d’appliquer ailleurs qu’à Mayotte les conclusions auxquelles cette mission aboutira.



### **III.— ACCOMPAGNER LES MUTATIONS DE LA FILIERE SUCRE**

La filière canne-sucre-rhum constitue un pôle d'activité traditionnelle dans les DOM ; elle repose sur la canne à sucre, base de la fabrication du sucre de canne d'une part, et du rhum d'autre part.

Cette filière contribue à structurer l'agriculture de la Réunion et de la Guadeloupe, et à un moindre degré celle de la Martinique, le rhum constituant l'élément de valorisation déterminant de toute la filière. Dans ces trois départements, la seule production de rhum agricole génère un chiffre d'affaires annuel de 230 millions d'euros et assure 40 000 emplois dont 22 000 emplois directs.

Cette filière connaît ou va connaître prochainement de profondes mutations, qui concernent le régime fiscal préférentiel appliqué au rhum traditionnel, et l'organisation communautaire du marché du sucre.

#### **A.— L'ÉVOLUTION DU CONTINGENT DE RHUM**

La production de rhum des DOM est écoulee en grande partie sur le marché métropolitain grâce à l'application de la mesure fiscale dérogatoire dont bénéficient les rhums traditionnels sur ce marché. Par décision du Conseil européen du 19 avril 1988, la France est autorisée à appliquer un taux réduit de droit fiscal sur la consommation du rhum traditionnel produit dans les départements d'outre-mer. Cette fiscalité réduite (835 euros par hectolitre d'alcool pur –HAP, au lieu de 1 450 euros) est autorisée dans la limite d'un contingent fiscal annuel de 90 000 HAP.

La décision du Conseil du 18 février 2002 a autorisé la France à proroger cette mesure fiscale jusqu'au 31 décembre 2009.

Entre 2000 et 2004 la part consommée en métropole des rhums produits dans les DOM est passée de 30,6 % à 38,4 %. Le marché de France métropolitaine est donc absolument essentiel aux distillateurs des DOM. Le niveau de consommation en métropole a évolué progressivement comme le montrent les volumes de consommation ci après :

Année 2000 : 78 315 HAP

Année 2001 : 86 170 HAP

Année 2002 : 86 897 HAP

Année 2003 : 86 423 HAP

Année 2004 : 87 823 HAP

Ces volumes consommés sont proches de la limite du contingent fiscal de 90 000 HAP.

Compte tenu de l'évolution de la consommation de rhum traditionnel en métropole, les professionnels demandent une augmentation du contingent fiscal afin de réduire les pertes de parts de marché de la filière au sein de l'Union européenne.

Toutefois, pour qu'une telle demande puisse aboutir, il est nécessaire que la Commission dispose du rapport intermédiaire visé dans la décision du Conseil du 18 février 2002.

La rédaction de ce rapport est en cours au ministère de l'Outre-mer et au ministère de l'Agriculture et de la pêche, en liaison avec les professionnels, afin que celui-ci puisse être déposé à Bruxelles avant la fin de l'année 2005.

## **B.— LA REFORME DE L'OCM SUCRE**

Le sucre de canne et la canne à sucre relèvent de l'Organisation commune des marchés du sucre, actuellement régie par le règlement n° 1260/2001.

Destinée à encadrer la production européenne de sucre, elle repose essentiellement sur l'existence de quotas de production qui encadrent la quantité de sucre bénéficiant de mécanismes de soutien tels que l'intervention, la péréquation des frais de stockage ou les restitutions aux exportations. Les principaux producteurs sont la France (29 % de la production), l'Allemagne (20 %) et l'Italie (12 %). Les exportations de la France vers les pays tiers représentent 40 % du total des exportations de l'Union européenne.

Chaque Etat se voit attribuer des quotas qui encadrent la production et les échanges de sucre, d'isoglucoses et de sirop d'insuline ; ces quotas sont ensuite répartis par les Etats entre les entreprises. Des quotas distincts sont alloués aux DOM.

La Commission européenne a entrepris de réformer l'organisation commune du marché du sucre en vue d'adapter la filière sucre européenne aux évolutions mondiales en cours dans ce secteur. Ainsi en 2009 l'accord « Tout sauf les armes » entre en vigueur pour le sucre. Les pays les moins avancés pourront exporter du sucre vers l'Europe en exemption de droits de douane et sans limitation de quantité. Pour faire face à ces exportations qui risquent de déstabiliser le marché du sucre européen, la filière doit se restructurer pour être compétitive face à cette nouvelle concurrence.

La Commission a présenté un nouveau projet le 22 juin 2005, qui comporte plusieurs évolutions par rapport à la proposition du 14 juillet 2004. Ces évolutions interviennent à la suite des travaux conduits depuis l'arbitrage de l'OMC rendu au début du printemps.

La Commission propose tout d'abord une baisse des prix de référence de 39 %, les nouveaux prix s'établissant comme suit :

- le sucre blanc passerait de 632 €/t actuellement à 385,5 €/t (- 39 %) ;
- le sucre brut (à 92 % d'équivalent sucre blanc) passerait de 524 €/t actuellement à 319,5 €/t (- 39 %).

La Commission prévoit une compensation de la baisse de revenus que devront supporter les agriculteurs. En ce qui concerne les DOM, l'enveloppe de compensation pour baisse des prix prévue s'élève à 44 M€ par an (39 M€ par an dans la proposition du 14 juillet 2004).

Un fonds de restructuration au profit des entreprises abandonnant la production de sucre serait mis en place. Les régions ultrapériphériques sont exclues de ce dispositif, et bénéficieraient de plusieurs mesures spécifiques.

Elles disposeraient tout d'abord de la possibilité de ne pas appliquer le découplage des aides.

Les aides à l'écoulement actuelles seraient supprimées et remplacées par une enveloppe annuelle forfaitaire de 15,2 M€.

Ainsi, le montant total des aides pour les DOM (compensation de la baisse des prix et aides à l'écoulement) s'élèverait à 59,2 M€.

Le montant de l'enveloppe de compensation demeure insuffisant. Compte tenu des perspectives d'évolution de la production et de la valorisation actuelle de cette production, le projet présenté par la Commission se traduirait par un manque à gagner pour les filières des DOM (y compris la Réunion) de l'ordre de 20 M€ par an à partir de 2009.

Le montant de la prime à l'écoulement de 15,2 M€ paraît également insuffisant compte tenu du développement de la production et des quantités expédiées vers le reste de l'UE.

Les avancées obtenues pour les DOM sont néanmoins significatives. Un examen approfondi du dispositif a été entrepris pour apprécier son impact sur la filière en vue d'y apporter les améliorations qui s'imposent.

#### **IV— PRESERVER LES INTERETS DES PRODUCTEURS DE BANANES DANS LE CADRE DE LA REFORME DE L'OCMB**

Le secteur de la banane présente une importance vitale pour les économies antillaises.

En Guadeloupe, la contribution de la filière à la formation de la valeur ajoutée brute s'élevait en 2001 à 0,9 % de la valeur ajoutée totale du département et à 22,9 % de celle du secteur primaire.

La banane constitue depuis de nombreuses années le premier produit d'exportation, avec 32,8 % des exportations en quantité et 32,8 % en valeur en 2004.

En Martinique, elle constitue également le premier produit d'exportation, avec 35 % de la valeur totale des exportations en 2004, et 20 % des tonnages expédiés. Elle est cultivée sur 30 % de la surface agricole utile, et fournit 14 000 emplois directs et indirects.

Or ce secteur va connaître de profonds bouleversements à la suite de la réforme en cours de l'organisation commune du marché de la banane (OCMB), qui organise l'approvisionnement en bananes du marché européen de manière à favoriser la production des Etats membres et des Etats ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique).

## A.— LE MARCHÉ DE LA BANANE

Avec plus de 69 millions de tonnes produites en 2003, la production de bananes représente la seconde production fruitière au monde après les agrumes.

L'Asie concentre l'essentiel de la production, avec 53 % du total, suivie par l'Amérique latine (31,5 %).

### LES PRINCIPAUX PAYS PRODUCTEURS EN 2003

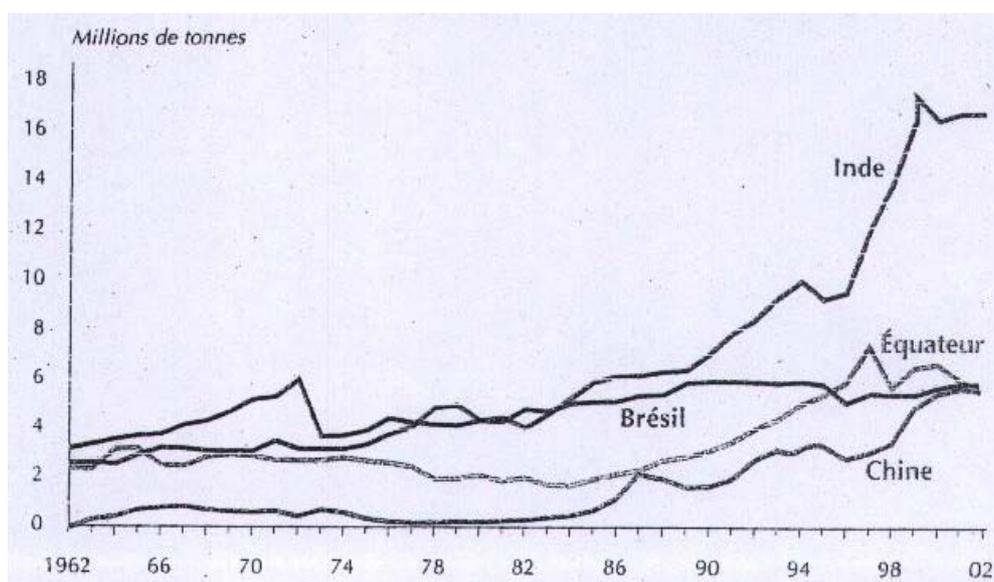
(en millions de tonnes)

<b>Asie</b>	<b>37,1</b>
– dont Inde	16,4
– dont Chine	5,8
– dont Philippines	5,5
<b>Amérique latine</b>	<b>20,6</b>
– dont Brésil	6,5
– dont Equateur	5,6
– dont Costa Rica	1,8
<b>Afrique</b>	<b>6,8</b>
– dont Burundi	1,6
– dont Egypte	0,8
– dont Cameroun	0,7
<b>Caraïbes</b>	<b>1,9</b>
<b>Union européenne</b>	<b>0,4</b>
<b>Total mondial</b>	<b>69,3</b>

Source : Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO).

Quatre pays produisent, à eux seuls, 50 % de la production mondiale : l'Inde, le Brésil, la Chine et l'Equateur.

### PRINCIPAUX PAYS PRODUCTEURS DE BANANES

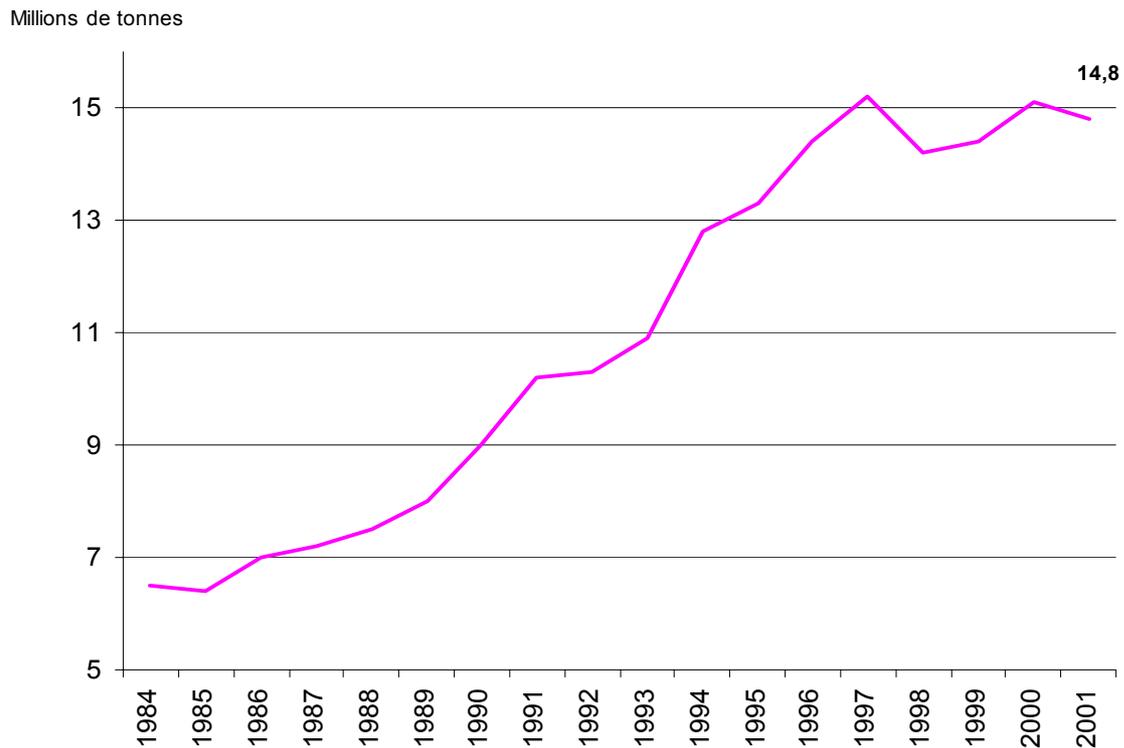


Source : FAO.

Mais les plus gros producteurs ne sont pas les principaux exportateurs, les productions indiennes et brésiliennes étant pour l'essentiel destinées aux marchés domestiques.

Les exportations de bananes ont connu une progression importante depuis les années 1950 et jusqu'aux années 1990, date à laquelle elles se sont stabilisées autour d'une moyenne annuelle de 12 millions de tonnes.

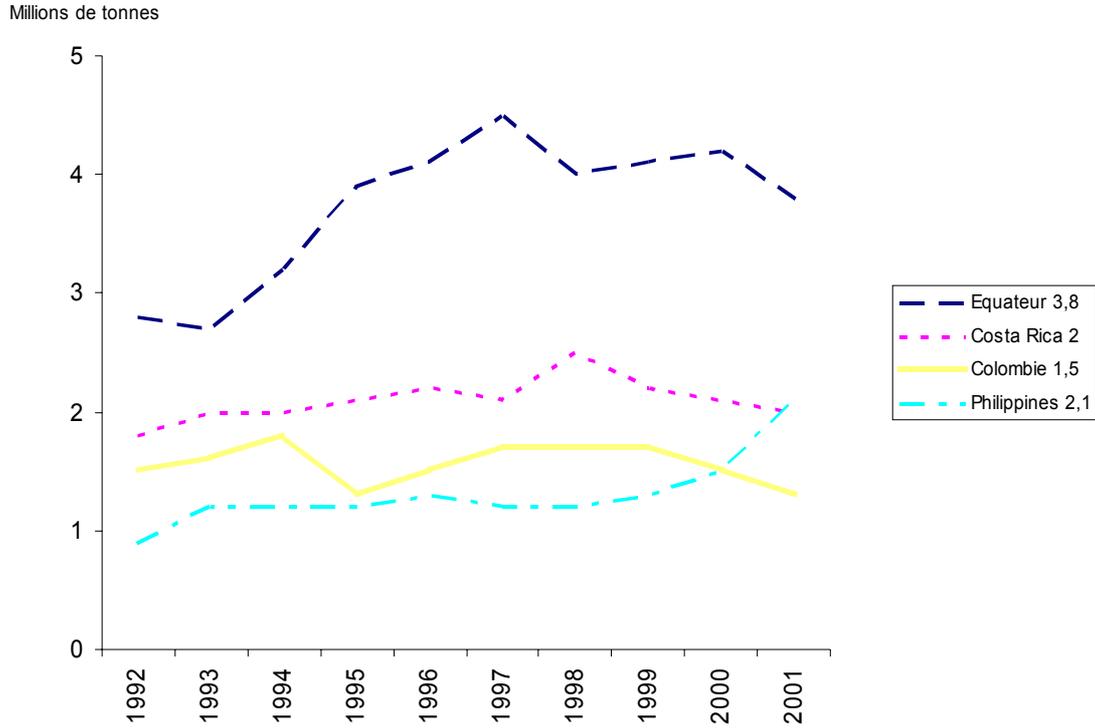
### EXPORTATIONS MONDIALES DE BANANES



Source : revue Chambres d'agriculture n° 935 – Septembre 2004.

Dix pays représentent 92 % des exportations, dont six pays latino-américains. Ceux-ci fournissent entre 7 et 9 millions de tonnes de bananes dessert sur les 12 exportées chaque année, soit les trois-quarts du total.

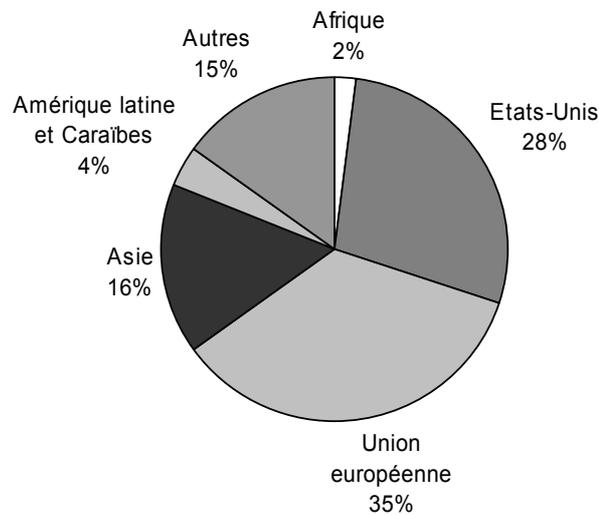
### PRINCIPAUX PAYS EXPORTATEURS DE BANANES



Source : revue Chambres d'agriculture n° 935 – Septembre 2004.

L'Union européenne est le principal importateur et représente 35 % de la demande mondiale en 2002, soit 4,6 millions de tonnes ; les Etats-Unis absorbent quant à eux 28 % de la production.

### IMPORTATIONS MONDIALES DE BANANES EN 2002



Source : Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO).

19 % des bananes consommées dans l'UE sont issues de son propre marché, 18 % viennent des pays ACP et 63 % des pays d'Amérique latine.

## **B.— DE LA CRÉATION DE L'OCMB AU « CONFLIT DE LA BANANE »**

### **1. La création de l'OCMB**

Jusqu'en 1993, chaque Etat membre de l'Union européenne définissait librement sa politique d'approvisionnement en bananes.

Le marché espagnol était ainsi exclusivement approvisionné par la production des îles Canaries, le Portugal par celle de Madère, la France privilégiant quant à elle les Antilles et les pays ACP.

La réalisation du Marché unique européen en 1993 supposait d'harmoniser ces différents régimes, et des négociations s'engagèrent dans le but de parvenir à la création d'une organisation commune du marché de la banane.

Cette OCMB a pour objet de protéger les bananes produites par les pays ACP et les bananes communautaires de l'importation massive des « bananes dollars ».

En effet, les coûts de production de la plupart des pays ACP exportateurs sont deux fois plus élevés que ceux des bananes produites en Amérique latine, et jusqu'à trois fois plus élevé dans le cas des bananes communautaires.

Ces différences tiennent d'abord au fait que les « bananes dollars » sont cultivées de manière intensive sur des exploitations de très grande superficie : les plus petites plantations font en moyenne 800 hectares en Amérique latine, quand les plus grandes plantations antillaises représentent 25 hectares. Ces petites parcelles sont en général peu mécanisées, et requièrent une main-d'œuvre abondante, ce qui renchérit d'autant les coûts de production.

En outre, le marché de la banane est dominé par cinq firmes multinationales, Dole, Chiquita brand, Del Monte, Fyffes, Noboa, qui doivent leur puissance commerciale à leur intégration verticale.

Ces entreprises possèdent, depuis le bananier jusqu'à la mûrisserie, des systèmes complets de traitement, de conditionnement, de transport, et de distribution, qui leur permettent de réaliser d'importantes économies d'échelle et d'offrir des produits de grande qualité à moindre coût.

En dépit des efforts d'organisation des producteurs locaux en groupement (Banalliance et Banamart en Martinique, Karubana et Banagua en Guadeloupe), la Martinique ne compte pas moins de 660 exploitations, et la Guadeloupe 325 en 2004.

Enfin, les différences de coûts tiennent pour beaucoup aux différences de salaires. Dans les plantations américaines, les ouvriers agricoles perçoivent entre 1 et 3 % du prix final de vente de la banane, tandis que dans les Caraïbes, cette part atteint entre 5 et 12 %.

Le règlement communautaire du 1<sup>er</sup> juillet 1993 créant l'OCMB fut adopté après de difficiles négociations qui virent s'affronter le point de vue des pays partisans d'un marché protégé (France, Espagne, Portugal, Grèce) et celui des Etats favorables à un régime de droit commun (Allemagne, Belgique, Pays-Bas), lesquels redoutaient une hausse des prix de ce produit. L'Allemagne devait d'ailleurs déposer un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes tendant à obtenir la suspension de l'entrée en vigueur de ce règlement.

## **2. Le régime de l'OCMB**

Il distingue tout d'abord trois groupes de producteurs :

– les producteurs de bananes communautaires : Guadeloupe, Martinique, Iles Canaries, Madère, Açores, Algarve, Laconie <sup>(1)</sup>, Crète et Chypre ;

– les producteurs des pays ACP, liés à l'Union européenne dans le cadre de la convention de Lomé ;

– les producteurs de pays tiers, principalement les producteurs de bananes dollars d'Amérique du Sud.

Il comporte un volet externe et un volet interne.

### ***a) Le volet externe***

Il traduit la volonté d'établir un équilibre entre les différentes sources d'approvisionnement en fixant des contingents tarifaires :

– les producteurs de bananes communautaires bénéficient d'un contingent de 854 000 tonnes, sans droits de douane, et ouvrant droit au versement d'une aide compensatoire ;

– les producteurs des pays ACP ont droit à un contingent de 750 000 tonnes à droit de douane nul ;

– les pays tiers disposent d'un contingent de 2,653 millions de tonnes à droit de douane minoré de 75 euros par tonnes.

L'élargissement de l'Union européenne en mai 2004 a conduit à l'approbation d'un contingent supplémentaire de 300 000 tonnes révisable à la hausse, afin d'assurer l'approvisionnement des nouveaux Etats membres.

---

(1) Région du sud-est du Péloponnèse

Au-delà de ce contingent, les importations de bananes des pays tiers doivent acquitter un droit de douane de 680 euros par tonnes, et les producteurs des pays ACP, pour exporter leurs bananes dites « non traditionnelles » (hors contingent) doivent verser 300 euros par tonne.

Les importations sont soumises à la délivrance d'un certificat d'importation par les États membres.

### ***b) Le volet interne***

Il repose principalement sur le versement d'une aide compensatoire versée aux producteurs communautaires, qui doit compenser les éventuelles baisses de revenus dues aux fluctuations des prix de marché.

Elle est calculée annuellement sur la base de la différence entre une recette forfaitaire de référence et la recette forfaitaire effective moyenne des producteurs.

La recette forfaitaire constitue un élément fixe pour une période pluriannuelle. Elle a été fixée, en 1999, à 640,3 euros par tonne.

## **3. Le conflit de la banane**

Dès son entrée en vigueur, le régime de l'OCMB a été contesté par les pays producteurs d'Amérique latine, soutenus par les Etats-Unis.

Pas moins de trois recours ont été déposés devant l'OMC, se traduisant notamment par :

- une augmentation progressive du contingent des pays tiers : celui-ci était initialement de 2 millions de tonnes, il atteint aujourd'hui 2,643 millions de tonnes. Il comprenait en outre, en 1994, 90 000 tonnes réservées aux bananes non traditionnelles ACP, « sous-contingent » supprimé à la suite de la condamnation de l'Union européenne par le panel de l'OMC en 1996 ;

- une diminution des droits de douanes applicables : ces droits passent de 100 euros par tonnes en 1994 à 75 euros par tonnes pour les bananes des pays tiers incluses dans le contingent, et les droits applicables aux bananes hors contingent passent de 850 euros à 630 euros par tonne pour celles provenant des pays tiers, et de 750 à 300 euros pour les bananes non traditionnelles ACP ;

- une réforme des principes d'attribution des certificats d'importation : initialement, ces principes visaient notamment à inciter à la vente des bananes communautaires (obligation de commercialiser des bananes provenant de l'Union européenne pour avoir le droit de commercialiser une partie du quota de « bananes dollars ») et à favoriser l'accès au marché communautaire des opérateurs en bananes communautaires et ACP (attribution d'un quota de 30 % des certificats d'importation en « bananes dollars »). Ce quota a été supprimé en 1999, et depuis

2001, les licences sont attribuées selon le principe des références historiques (priorité aux opérateurs traditionnels).

Toutes ces réformes ont entraîné une baisse des prix de marché et ont lourdement pénalisé les producteurs antillais.

#### ÉVOLUTION DES PRIX DE LA BANANE AUX ANTILLES

Prix	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Martinique	0,64	0,73	0,57	0,50	0,61	0,67	0,52	0,47	0,59	0,49	0,44
Guadeloupe	0,61	0,66	nd <sup>(1)</sup>	0,41 <sup>(2)</sup>	0,61	0,69	0,48	0,45	0,60	0,46	0,45

(1) pas de commercialisation à partir de septembre 1995

(2) commercialisation à partir de mai 1996

Source : ministère de l'Outre-mer.

Condamnée une troisième fois par l'OMC en avril 1999, la Commission européenne propose alors de modifier le régime d'importation des bananes en passant à un système uniquement tarifaire au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2006, après une période de transition.

Un accord est conclu en ce sens en 2001 entre la France et les Etats-Unis, les négociations devant se poursuivre afin de fixer le niveau du futur droit de douane.

#### C.— L'ÉTAT DES NEGOCIATIONS

Le Conseil européen a accordé le 12 juillet 2004 un mandat de négociation à la Commission pour mettre en place ce nouveau régime communautaire d'importation.

A l'issue de plusieurs mois de négociations infructueuses avec les principaux fournisseurs de bananes, la Commission a notifié à l'OMC le 1<sup>er</sup> février 2005 son intention de reconsolider à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 un droit de douane de 230 €/t. Ce droit a été considéré beaucoup trop élevé par neuf pays latino-américains qui ont présenté le 1<sup>er</sup> avril 2005 à l'OMC une demande d'arbitrage de leur différend avec l'UE sur la proposition de tarif.

L'arbitrage, rendu le 1<sup>er</sup> août 2005, oblige la Commission à revoir ses propositions en s'appuyant sur de nouvelles bases de prix, et de nouvelles périodes de référence (2002-2004).

A la suite d'une nouvelle proposition de la Commission comportant l'abaissement du tarif à 187 euros et le rétablissement d'un contingent tarifaire hors droits de douanes de 775 000 tonnes pour les bananes communautaires, un second arbitrage a été rendu le 27 octobre 2005 et a conclu que cette nouvelle proposition ne permettait pas de rectifier la situation de façon à maintenir l'accès au marché pour les fournisseurs des pays latino américains.

Il appartient donc à la Commission de faire une nouvelle proposition, qui devra en particulier garantir le maintien du niveau de protection de la production européenne de bananes tout comme le niveau des préférences accordées aux pays ACP. Un tarif le plus élevé possible est donc nécessaire, d'autant qu'il faudra tenir compte de l'impact des négociations de Doha sur l'accès au marché pour les produits agricoles.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 26 octobre 2005, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire et la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ont, au cours d'une réunion conjointe, entendu M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, sur les crédits de son ministère pour 2006.

Accueillant M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, venu présenter à la commission des Lois et à la commission des Affaires économiques les crédits de la mission « Outre-mer », le Président Philippe Houillon a précisé que la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) avait conduit la commission des Lois à fondre ses deux avis budgétaires traditionnels en un seul, confié à M. Didier Quentin, la transversalité des trois programmes de la mission outre-mer – emploi, conditions de vie, intégration et valorisation de l'outre-mer – ne se prêtant pas à un découpage institutionnel ni géographique.

Tout en se réjouissant de voir les crédits alloués au ministère de l'outre-mer prioritairement mobilisés au bénéfice de l'emploi, il s'est également enquis des incidences immédiates de la LOLF pour le ministère, notamment en ce qui concerne l'exécution de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, ainsi que le calendrier des textes relatifs à l'outre-mer qui seront prochainement soumis au Parlement.

M. Patrick Ollier, Président de la Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, après avoir remercié le ministre d'avoir accepté la formule de l'audition commune, plus simple et plus efficace, a rappelé que la commission des Affaires économiques avait toujours porté un grand intérêt à l'outre-mer, évoquant la mission d'information sur le chlordécone et autres pesticides dans l'agriculture martiniquaise et guadeloupéenne.

Il a demandé si les ministères de l'outre-mer et du tourisme envisageaient d'étudier des mesures propres à remédier à la désaffectation touristique que connaissent les Antilles. Il a également souhaité connaître le nombre de bénéficiaires, en 2005, du Passeport mobilité, qui permet aux jeunes d'outre-mer de venir se former en métropole, la façon dont a été construit l'indicateur de coût moyen de ce passeport, ainsi que les raisons de sa diminution en 2006.

Évoquant enfin la question du logement, cruciale pour l'outre-mer, il a souhaité savoir si l'amélioration du taux de consommation de la ligne budgétaire unique (LBU) s'était poursuivie en 2005.

M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, a indiqué que les crédits de la mission « Outre-mer » gérés par le ministère s'élèvent à 2,27 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement.

Encore n'est-ce qu'une petite partie, plus significative que les années précédentes – mais la comparaison ne présente aucune pertinence du fait de l'entrée en vigueur de la LOLF –, d'un effort financier global d'environ 11 milliards d'euros, tous secteurs et tous ministères confondus.

Les crédits gérés par le ministère de l'Outre-mer se répartissent en trois programmes : « Conditions de vie outre-mer », « Emploi outre-mer », « Intégration et valorisation de l'outre-mer ». Les deux premiers, essentiellement consacrés à l'emploi, au logement et à l'aménagement du territoire, représentent 80 % de l'effort du ministère. Outre l'application des dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer sur l'évaluation interne, une série d'indicateurs permettra de mesurer l'efficacité de chaque action, et ce d'autant plus rapidement que les dispositifs de financement spécifiques à l'outre-mer ne connaissent pas de temps de latence entre la prise de décision et l'application sur le terrain : ainsi, avec une ligne budgétaire unique, un gel ou, à l'inverse, une réouverture de crédits a des conséquences quasiment immédiates sur l'activité économique, la relance de l'investissement et la création d'emplois.

Les objectifs que s'est fixé le ministère dans le projet de loi de finances pour 2006 reprennent clairement la feuille de route et les engagements du Président de la République : soutien à l'emploi, lutte contre la précarité et l'exclusion, rattrapage du retard structurel des collectivités d'outre-mer (COM), qui forment les trois piliers de la loi de programme pour l'outre-mer.

Dans le domaine de l'emploi, l'objectif est d'améliorer les résultats actuels, plutôt meilleurs que ceux de la métropole. Le programme « Emploi », directement financé par le ministère de l'outre-mer, représente plus d'un milliard d'euros, soit 58 % des crédits de celui-ci. Le taux de chômage dans les départements et région d'outre-mer (DOM-ROM) a diminué de 3,2 % par rapport à l'an passé, contre 0,8 % en métropole. De 30 % avant 2002, il a baissé de plus de sept points pour atteindre 22,9 % en moyenne – chiffre encore considérable et dont les conséquences sociales et économiques sont d'autant plus lourdes que la démographie reste très dynamique dans nombre de COM.

Si les politiques publiques d'accompagnement de l'emploi restent indispensables pour préserver la cohésion sociale, il faut également relever que, grâce aux allègements de charges sociales prévus par la loi de programme pour l'outre-mer, l'emploi salarié a progressé de 2,4 % dans les DOM-ROM alors qu'il a baissé de 0,3 % en métropole. Ainsi, le département de la Réunion connaît le taux de chômage le plus élevé et le plus grand nombre d'allocataires du RMI, mais également le plus fort taux de croissance – 5 à 6 % – et le nombre de créations nettes d'emploi dans le secteur marchand le plus élevé : plus de 3 000 emplois créés sans autre aide directe que le dispositif « Girardin ». Les autres collectivités sont plus directement dépendantes des politiques publiques d'aide à l'emploi. Le développement du secteur marchand apparaît donc un point fondamental des programmes pour l'outre-mer, et le ministère y est très attentif.

Les mesures financées par le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) sont complétées par tous les nouveaux dispositifs d'aide à l'embauche dans le secteur non marchand – contrats d'avenir, contrats d'accompagnement vers l'emploi du plan de cohésion sociale présenté par M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement – qui seront pleinement applicables outre-mer. Les engagements pris seront respectés, ce qui ne peut que rassurer les collectivités, mais aussi et surtout les signataires desdits contrats.

La lutte contre l'exclusion et la précarité passe évidemment par la réduction du chômage ; encore faut-il tenir compte de l'environnement très spécifique de l'outre-mer. Aussi l'État intensifiera-t-il ses efforts pour favoriser l'accès au logement, renforcer la sécurité et garantir la protection sociale des ultramarins. Le dynamisme de la démographie – dans certains départements, plus de 50 % de la population a moins de vingt-cinq ans – appelle des mesures adaptées : ainsi, en Guyane, 4 000 enfants ne sont pas scolarisés, alors que c'est la région qui compte le plus de créations de postes dans l'éducation nationale... Un effort de rattrapage s'impose pour résorber le décalage.

Une autre spécificité de certains espaces ultramarins est la menace que font peser les cyclones : s'ils leur ont heureusement été épargnés cette année, cette dimension doit évidemment être intégrée dans les politiques de construction, de logement, de protection et d'aménagement des territoires, au niveau notamment des plans d'occupation des sols. Le risque sismique également doit être pris en compte, particulièrement à la Guadeloupe et à la Martinique. L'État se doit de faire preuve d'une particulière efficacité dans la définition de normes appropriées de construction et d'entretien des logements. 270 millions d'euros en autorisations d'engagements et 173 millions d'euros en crédits de paiements, soit un montant égal à celui inscrit dans la loi de finances pour 2005, sont consacrés à cette priorité par le programme « Conditions de vie outre-mer ». Ces crédits devraient permettre la mise en place de trois actions principales : accroître l'offre de logement social neuf et améliorer le parc existant ; accompagner les politiques urbaines d'aménagement et de rénovation ; améliorer enfin la sécurité du parc social antillais face au risque sismique.

Il faut enfin mesurer la réalité de l'isolement et les retards structurels des collectivités ultramarines, en essayant de les rapprocher progressivement du standard métropolitain. Dans cet esprit, les crédits consacrés, au sein du programme « Conditions de vie outre-mer », à l'aménagement du territoire augmenteront de plus de 12 % pour atteindre 94 millions d'euros. Des moyens nouveaux permettront également d'engager de nouvelles politiques contractuelles, en faveur notamment des collectivités de Nouvelle-Calédonie ; dans les DOM-ROM, ils constitueront la contrepartie nationale nécessaire pour l'obtention des fonds européens, eux aussi très attendus.

Annoncé en juillet, un plan spécifique de solidarité nationale pour la Guyane sera mis en œuvre en 2006 ; la maquette définitive et l'enveloppe seront prochainement arrêtées.

L'action du ministère en faveur de la continuité territoriale sera évidemment poursuivie : 53 millions d'euros y seront consacrés, soit 4 millions de plus qu'en 2005. Le prix des billets d'avion reste prohibitif et les négociations avec les transporteurs toujours tendues ; c'est, avec le logement social, un des deux chantiers qui appelleront l'énergie du ministère comme des parlementaires dans les prochaines semaines.

Au sein du programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer », les dotations spécifiques aux collectivités locales sont consolidées et évoluent, pour la plupart, comme la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire selon un taux d'indexation de 2,73 %. La dotation globale de développement économique versée à la Polynésie française et antérieurement financée sur le budget des charges communes est désormais inscrite dans le budget : il n'y a donc aucun élément nouveau, hormis l'effet d'optique. Son montant est de 151 millions d'euros en crédits de paiement et de 182 millions d'euros en autorisations d'engagement.

Au total, avec les crédits de coopération régionale qui permettent une meilleure intégration des collectivités locales dans leur environnement régional, plus de 326 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont consacrés au soutien des collectivités locales d'outre-mer.

Ce budget, qui vient compléter les crédits gérés par les autres ministères, dans la vision très transversale et interministérielle propre au ministère de l'outre-mer, témoigne, a souligné le ministre, d'une politique réellement volontariste, chiffrée et inscrite dans la durée, au service de l'emploi et de l'amélioration des conditions de vie et de sécurité des Français d'outre-mer, dans le respect des engagements de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, gage d'un développement social et économique durable de l'outre-mer et dont la première phase fera l'objet d'une évaluation à compter de l'année prochaine, conformément au principe de rendez-vous triennal arrêté par le législateur.

Le ministre a par ailleurs indiqué qu'un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire portant dispositions statutaires relatives à l'outre-mer seraient prochainement soumis à l'examen du Parlement et permettraient notamment la création de deux nouvelles COM, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, ainsi que diverses mesures d'actualisation. Par ailleurs, les conclusions à venir de la mission d'information de la commission des Lois sur la situation de l'immigration à Mayotte pourront, le cas échéant, donner lieu à un texte spécifique à l'immigration clandestine outre-mer ; de son côté, le Sénat a mis en place une commission d'enquête portant sur l'immigration clandestine en général, dont la réflexion comprendra un volet spécifique à l'outre-mer.

Tous ces travaux, auxquels il convient d'ajouter la proposition de loi tendant à renforcer le dispositif de régulation des flux migratoires en Guadeloupe déposée par M. Joël Beaugendre et Mme Gabrielle Louis-Carabin, ainsi qu'une série de mesures d'ores et déjà validées en comité interministériel à la fin du mois de juillet, devraient permettre de définir des objectifs, d'arrêter un calendrier dans les meilleurs délais et de trouver un véhicule législatif conjuguant efficacité et respect du débat parlementaire. Celui-ci pourrait prendre la forme de dispositions insérées dans un texte sur l'immigration clandestine présenté par le ministre de l'Intérieur, ou dans l'ensemble de dispositions statutaires ci-dessus évoquées, ou encore faire l'objet d'un texte spécifiquement consacré à l'immigration clandestine outre-mer. Le calendrier dépendra de la formule retenue, des urgences arrêtées par le Gouvernement et de la capacité du Parlement à organiser ce débat dans des délais raisonnables. Les textes portant, entre autres, statut de Saint-Barthélémy et de Saint-Martin, seront incessamment soumis au Conseil d'État et pourraient être présentés au Sénat, comme le prévoit désormais la Constitution s'agissant d'un texte relatif aux collectivités territoriales, d'ici à la fin de l'année.

M. Joël Beaugendre, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques, s'est félicité de ce que les dépenses d'intervention et d'investissement de ce budget représentent 88 % du total des crédits, ce qui atteste d'une mobilisation des moyens en faveur des politiques opérationnelles.

Toutefois, cette satisfaction doit être tempérée par une série de réserves, sur la forme comme sur le fond.

Le rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques, a d'abord regretté que, le 10 octobre, date limite imposée par la LOLF, moins de 40 % des réponses à son questionnaire budgétaire lui soient parvenues. Il a ajouté que la concertation et l'échange d'informations avec le ministère n'avaient pas donné toute satisfaction. Il s'est ensuite interrogé sur le contenu du projet de loi de finances lui-même et particulièrement sur l'article 61, relatif au plafonnement de certains avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu, et l'article 73 du PLF relatif à la réforme des exonérations spécifiques de cotisations employeurs applicables dans les DOM, qui ont suscité un légitime émoi outre-mer. Le Gouvernement aurait gagné à associer les parlementaires ultramarins à la réflexion sur une éventuelle évolution de ces régimes fiscaux.

Estimant que la pérennité de la loi de programme pour l'outre-mer et la crédibilité des engagements de l'État et du Président de la République étaient en jeu, le rapporteur pour avis a dénoncé des réformes conduites trop rapidement, sans qu'aucune analyse d'impact n'ait été communiquée, alors même que la loi de programme pour l'outre-mer prévoyait une évaluation triennale du dispositif. Il a en outre demandé combien de bénéficiaires pourraient continuer à prétendre aux exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale prévues par la loi de programme pour l'outre-mer, et combien ne le pourraient plus si l'article 73 du PLF était adopté en l'état. Constatant que l'économie ainsi réalisée était évaluée pour 2006, à 195 millions d'euros, il s'est enquis de savoir comment cette somme

serait ventilée entre les différents secteurs éligibles à ces exonérations, et si l'on disposait de projections pour les années à venir. De la même façon, il a souhaité connaître le montant de l'économie que représenterait pour l'État le plafonnement, prévu à l'article 61 du PLF, des réductions d'impôt sur le revenu relatives aux investissements dans les DOM.

Constatant qu'il restait peu de temps pour débattre de l'efficacité et de la légitimité de ces dispositions, et pour les infléchir le cas échéant, il a demandé au ministre s'il était possible de compter sur sa détermination et son soutien.

Puis il a rappelé que l'objectif n°1 du programme « Emploi outre-mer » consistait à « encourager la création d'emplois durables dans le secteur marchand ».

Il a remarqué que l'indicateur retenu pour mesurer la réalisation de cet objectif comparait l'évolution de l'emploi salarié dans le secteur éligible aux exonérations à l'évolution de l'emploi salarié outre-mer en général et a précisé que la cible fixée pour 2008 était identique à celle atteinte en 2003, intégrant sans doute l'impact de la diminution des exonérations. Il a donc estimé que la stagnation de cet indicateur pourrait être utilisée en 2008 pour démontrer l'inefficacité de ces exonérations et a craint que cela ne permette de justifier de nouvelles diminutions.

Insistant sur la nécessité de décliner outre-mer la mobilisation pour l'emploi décrétée par le Premier ministre, le rapporteur pour avis a souhaité connaître le nombre de contrats d'avenir et de contrats d'accompagnement dans l'emploi actuellement signés ou prêts à l'être par les collectivités ultramarines.

Abordant les sujets présentant une forte dimension communautaire, il a voulu connaître les dernières évolutions des réformes de l'organisation commune de marché (OCM) relative au sucre et de l'OCM relative à la banane, savoir si la répartition du contingent de rhum avait été modifiée et si la demande de contingent additionnel formulée auprès de la Commission européenne avait abouti.

S'agissant de la mise en œuvre du principe de continuité territoriale, il a demandé si l'ensemble des collectivités concernées avaient délibéré sur la façon dont elles entendaient faire bénéficier leurs populations de la dotation reçue à cet effet.

Revenant sur la création, à l'initiative de la commission des Lois, d'une mission d'information relative à la situation de l'immigration à Mayotte, il a rappelé que ce problème se posait avec la même acuité en Guadeloupe et en Guyane, ce qui l'avait conduit, avec plusieurs de ses collègues, dont Mme Gabrielle Louis-Carabin et M. Didier Quentin, à déposer une proposition de loi tendant à renforcer le dispositif de régulation des flux migratoires en Guadeloupe. Il a estimé, qu'outre sa dimension juridique évidente, cette question présentait des aspects économiques et sociaux qui justifiaient l'extension de la

mission à la commission des Affaires économiques et à la commission des Affaires sociales.

Il a enfin demandé quelles dispositions le Gouvernement entendait prendre afin d'accompagner financièrement les agriculteurs antillais dont la production contient du chlordécone à des teneurs supérieures aux limites maximales de résidus (LMR) fixées sur le fondement de l'avis récemment rendu par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

En conclusion, il s'est dit persuadé que la capacité d'écoute et le pragmatisme du Gouvernement permettraient de lever les réserves exprimées sur les articles 61 et 73 du projet de loi de finances, et a annoncé qu'il inviterait ses collègues à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission outre-mer.

M. Didier Quentin, rapporteur pour avis de la commission des Lois, a estimé que la prise en compte des spécificités de l'outre-mer appelait un double effort des pouvoirs publics : un effort institutionnel pour adapter les lois aux modes de vie et contraintes locales, et un effort budgétaire dans la mesure où seule la solidarité nationale permet de surmonter les handicaps spécifiques de ces espaces.

Avec près de 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement, le budget de l'outre-mer pour 2006 répond à cette aspiration de solidarité nationale. La recherche d'une meilleure maîtrise de la dépense publique ne remet pas en cause le financement prioritaire des principaux instruments du développement ultramarin. Ainsi, alors que le programme « emploi outre-mer » représente à lui seul près de 60 % du budget de la mission outre-mer, les crédits de paiement destinés aux mesures d'insertion et aux aides directes à l'emploi progressent de 2,7 % et ceux destinés à l'aménagement du territoire et à la continuité territoriale respectivement de plus de 12 % et de 7,6 %, cependant que l'effort en faveur du logement est reconduit. Aussi le rapporteur pour avis a-t-il d'emblée indiqué qu'il appellerait ses collègues à émettre un avis favorable sur ce budget.

L'étude des résultats obtenus depuis plusieurs années et des engagements pris pour l'avenir montre également que les efforts déployés par le Gouvernement pour faire respecter la loi outre-mer portent leurs fruits. Si la réduction de l'insécurité n'est peut-être pas encore tout à fait à la hauteur des attentes, l'indice moyen de criminalité – 5,8 % – y reste moins élevé qu'en métropole – 6,4 %. De surcroît, les résultats de la lutte contre l'immigration clandestine et le trafic de stupéfiants s'améliorent nettement. Depuis 2002, le nombre de reconduites à la frontière augmente chaque année aux Antilles comme à Mayotte. Les saisies de cocaïne et de crack se sont nettement accrues aux Antilles. La maîtrise des flux migratoires n'en reste pas moins un enjeu crucial, particulièrement en Guyane, à Mayotte et en Guadeloupe. Les clandestins représentent plus du tiers de la population mahoraise et en représenteront plus de la moitié en 2012. Le rapporteur pour avis s'est donc félicité de la création, que le ministre avait lui-même

souhaitée, d'une mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte, en appelant à fixer la date de ses visites sur le terrain – à Mayotte, mais peut-être également aux Comores – dans les meilleurs délais, si possible avant Noël.

Le nouveau cadre institutionnel des départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM) et des collectivités d'outre-mer (COM), adopté en 2003 à l'occasion de la réforme de la décentralisation permet de mieux prendre en compte les aspirations variées des populations. Toutefois, il appelle la modernisation de certains statuts comme ceux de Mayotte, de Wallis-et-Futuna ou encore des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), à laquelle vient s'ajouter la création de deux nouvelles COM, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Il a souhaité savoir si l'évolution institutionnelle de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, collectivités toujours plus autonomes, était aujourd'hui stabilisée. Il a par ailleurs demandé au ministre si le Gouvernement envisageait réellement une nouvelle révision constitutionnelle pour la Nouvelle-Calédonie, en rappelant que la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoyant un corps électoral dit « glissant », avec une condition de résidence de dix ans, avait été déclarée conforme à la Constitution. Puis il s'est interrogé sur les évolutions statutaires envisagées pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, la première de ces deux COM se rapprochant progressivement du droit commun alors que la seconde semble aspirer à davantage d'autonomie.

Enfin, en sa qualité de membre de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, M. Didier Quentin a tenu à assurer M. Joël Beaugendre de la détermination de la Délégation, qui a adopté une résolution très ferme défendant la banane antillaise et réaffirmant le principe de la préférence communautaire.

En réponse aux différents intervenants, M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, a apporté les précisions suivantes :

— Selon l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), les effectifs exonérés de cotisations patronales dans le cadre de la loi de programme de l'outre-mer s'élevaient à 203 400 salariés en 2004. Environ 24 000 salariés ne pourraient plus bénéficier d'exonération en 2006, mais les engagements pris par le Gouvernement seront en tout état de cause respectés. Le débat parlementaire devrait permettre de lever toutes les ambiguïtés et de répondre aux interrogations légitimes des parlementaires face à certaines interprétations par trop technocratiques. Les simulations montrent que les projets lancés en 2004 ne seront pas affectés. Si des interrogations subsistaient, il faudrait procéder aux ajustements qui s'imposeraient afin que les engagements de la loi de programme soient respectés, qu'il s'agisse des mesures de défiscalisation ou des exonérations de charges sociales.

— L'économie de 195 millions d'euros qui résulterait de l'adoption en l'état de l'article 73, serait réalisée pour moitié sur les entreprises de moins de

onze salariés, particulièrement dans les secteurs du bâtiment, des travaux publics et des transports. Mais tout dépendra des réunions de préparation du débat parlementaire et des amendements présentés.

— Il n'existe pas de projections réellement fiables retraçant l'évolution à moyen et à long terme des effets du dispositif d'exonération. L'évaluation prévue par la loi de programme pour l'outre-mer a précisément pour but de faciliter la réalisation d'analyses, qui non seulement permettront de justifier le maintien de ces dispositifs exorbitants du droit commun, mais également aideront à mieux faire connaître en métropole la réalité de la situation des DOM, où il est indispensable de soutenir l'investissement, l'activité économique et la création d'emploi. Aucune entreprise n'acceptera d'y investir sans assurances sur une durée relativement longue. Pour autant, l'évaluation garde toutes ses vertus et l'on pourrait souhaiter que la commission d'évaluation se mette en place plus tôt que prévu, peut-être même en début d'année. Cette commission devra évidemment être composée d'élus ultramarins, mais également de parlementaires métropolitains et membres d'autres commissions afin que chacun puisse, en conscience et en responsabilité, se prononcer sur ce qu'il faut conserver et sur ce qu'il faut corriger ou améliorer.

— La question du champ d'application de l'article 61 renvoie au débat sur la défiscalisation dans le cadre du budget général et de la réforme fiscale. Le Gouvernement a d'ores et déjà mis en pratique sa volonté d'écoute et de dialogue : une première réunion a eu lieu la semaine précédente, une deuxième est prévue le lendemain. Le mot d'ordre reste le respect des engagements pris. Le choix des moyens dépendra du débat parlementaire et de l'efficacité recherchée.

— Les négociations sur l'OCM relative au sucre et l'OCM relative à la banane relèvent au premier chef du ministère de l'agriculture, en concertation étroite avec le ministère de l'Outre-mer, ainsi que les professionnels du secteur. Les mémorandums présentés par la France dans le cadre des négociations communautaires ont d'ailleurs été rédigés sur la base des propositions de ces derniers.

L'OCM sucre ayant été condamnée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Commission a engagé une réforme qui sera effective mi-2006. Le projet présenté en juin dernier prévoit le remplacement du prix d'intervention par un prix de référence en deçà duquel les raffineurs sont tenus de stocker le sucre, et qui diminue progressivement jusqu'à atteindre une réduction de 39 % par rapport à l'ancien prix d'intervention. Le manque à gagner sera compensé pour les DOM dans la limite de 44 millions d'euros, auxquels s'ajoutera l'équivalent de l'ancienne aide à l'écoulement pour un montant fixe de 15,2 millions d'euros. Enfin, les diverses aides en faveur du sucre des DOM seront regroupées dans le cadre du programme spécifique destiné à compenser les handicaps, afin d'en faciliter la justification devant l'OMC. Si la réforme proposée de l'OCM relative au sucre reçoit globalement le soutien de la France, elle laisse toutefois apparaître un manque à gagner de l'ordre de 20 millions d'euros à

l'horizon 2009 ; aussi la France a-t-elle demandé un nouveau cycle de négociations avec l'Union européenne afin de parvenir à une compensation intégrale. Chacun peut donc rester confiant, sans pour autant préjuger du résultat de ces discussions complémentaires.

La réforme de l'OCM relative à la banane se traduit par la mise en œuvre d'un régime uniquement tarifaire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Une première proposition de la Commission européenne, qui fixait le droit de douane à 230 euros par tonne pour les pays tiers, ayant été rejetée par l'OMC, une deuxième proposition a été présentée, comportant l'abaissement du tarif à 187 euros et le rétablissement d'un contingent tarifaire hors droits de douanes de 775 000 tonnes pour les bananes provenant des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). L'OMC était appelée à se prononcer le soir même. La France, l'Espagne, le Portugal et Chypre ont déposé le 20 septembre dernier un mémorandum commun auprès de la Commission, rédigé en concertation avec les professionnels et visant à réformer le dispositif d'aide compensatoire en faveur des producteurs communautaires, afin de corriger le dispositif antérieur qui s'est révélé pénalisant pour les DOM.

— Une dotation d'un peu plus de 31 millions d'euros a été prévue dans le projet de loi de finances afin d'accompagner l'effort des collectivités territoriales pour accroître la mobilité des ressortissants ultramarins et particulièrement de ceux pour lesquels le prix du billet d'avion reste un frein aux déplacements vers la métropole. Certaines collectivités ont imaginé des modalités intéressantes ; il serait utile de procéder à une évaluation des critères de sélection, d'autant qu'une bonne partie des sommes mobilisées tant par les collectivités territoriales que par l'État n'est pas utilisée. Qu'il s'agisse de la sévérité des critères de sélection ou de la longueur des délais d'instruction, il conviendra de réfléchir de manière concertée à une optimisation du dispositif.

— Le débat sur l'immigration clandestine a été lancé, en accord avec la quasi-totalité des élus d'outre-mer et singulièrement de Guyane, de Guadeloupe et de Mayotte. Dans le cas de Mayotte, la méconnaissance des textes est grande, alors que l'article 74 de la Constitution permet aux COM d'adapter nombre de dispositifs, y compris les conditions d'accès à la nationalité française. L'essentiel est d'avoir une politique d'intégration à la hauteur de l'image de la France, de maintenir une cohésion sociale permettant la définition de politiques adaptées et maîtrisées, et de prendre enfin conscience des drames humains liés à cette question. On ne peut admettre que des dizaines de corps s'échouent régulièrement sur les côtes mahoraises et que de pauvres gens, pour avoir cru que la France était l'Eldorado, n'y trouvent que leur tombeau. La vision de femmes enceintes entassées dans des embarcations de fortune et jetées par-dessus bord par les passeurs à l'approche du bateau de la police française n'est guère compatible avec l'image du pacte républicain et d'une France terre d'accueil. Ce à quoi viennent s'ajouter les statistiques, incertaines – 30 à 40 % des résidents sur le territoire mahorais y sont arrivés illégalement –, les manifestations régulières de femmes mahoraises refusant la scolarisation des enfants clandestins, les mères

disparaissant des maternités quelques heures après y avoir accouché, le plus souvent pour rejoindre la clandestinité.

Face à cette situation insupportable, il convient d'entendre les angoisses des élus et de la population, ainsi que d'adapter les politiques publiques. Toutefois, les mesures de répression resteront peu efficaces si, dans le même temps, n'est pas mise en place une politique d'aide au développement suffisamment puissante en direction des Comores.

La lutte contre l'immigration clandestine est une priorité outre-mer et la situation de Mayotte appelle une approche singulière, en dehors de tout dogme, afin de mettre en œuvre les mesures législatives et réglementaires et les moyens matériels et humains permettant à l'État de remplir ses missions régaliennes, tout en portant un message d'ouverture dans le cadre d'une aide au développement adaptée et conjuguée à une politique diplomatique vigoureuse avec les pays voisins.

On ne peut évidemment parler d'immigration clandestine outre-mer sans évoquer les cas de la Guadeloupe et de la Guyane, mais il convient d'éviter une confusion entre les deux situations. En tout état de cause, des dispositions spécifiques à la Guadeloupe et à la Guyane devront être prises dans le cadre général qui sera proposé. La Guyane est victime également d'un effet d'optique : certes la région ne compte que deux habitants au kilomètre carré, mais 58 % de la population vit à Cayenne, où se posent des problèmes d'insalubrité considérables, d'occupation sans droits ni titre, de logement social et de scolarisation. Là encore, des réponses adaptées sont nécessaires, combinant fermeté et humanité. Enfin, des accords bilatéraux sont en cours de négociation avec le Surinam et le Guyana.

La situation est totalement différente en Guadeloupe, qui compte 250 habitants au kilomètre carré, alors que la situation en Haïti reste toujours aussi incertaine. Il faudra tout à la fois lutter contre les entrées illégales sur le territoire français et négocier des accords de coopération avec Haïti. Pour la première fois, un représentant haïtien, en la personne du Premier ministre, a rencontré le ministre de l'outre-mer, signe d'un « bon voisinage » condamné à s'altérer rapidement si des mesures appropriées ne sont pas prises.

À Mayotte, où la densité de la population atteint 470 à 480 habitants au kilomètre carré, la situation ne peut qu'inviter à une prise de conscience. Ce n'est que lorsque le Parlement aura rendu publiques ses réflexions que le Gouvernement pourra alors agir, dans le respect des valeurs républicaines, pour adapter les politiques d'intégration et d'immigration.

Répondant ensuite à M. Didier Quentin, le ministre a apporté les éléments suivants :

— Depuis la révision constitutionnelle de 2003, l'article 74 de la Constitution s'applique à Wallis et Futuna, la catégorie des territoires d'outre-mer ayant été supprimée. Les statuts actuels de Wallis et Futuna et des TAAF seront

progressivement modernisés. S'agissant de Mayotte, une réflexion devra être engagée sur l'articulation entre d'éventuelles dispositions sur l'immigration clandestine et les mesures à prendre dans le cadre du processus de départementalisation. L'actualisation des statuts de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon et la création de ceux de Saint-Martin et Saint-Barthélemy seront traitées dans le futur projet de loi organique.

À Wallis-et-Futuna, le statut de 1961 accorde une place prépondérante au droit coutumier dans la vie quotidienne, mais l'État y conserve ses responsabilités régaliennes. Les récents événements ont montré la nécessité de travailler à la normalisation des relations entre rénovateurs et loyalistes ; une fois le calme revenu, il sera possible d'étudier sereinement une révision du statut.

— S'agissant des TAAF qui ne sont pas mentionnés à l'article 72-3 de la Constitution, des aménagements ponctuels et techniques devraient être proposés par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi ordinaire.

— La création des nouvelles collectivités d'Outre mer de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, si elle se traduit par la perte de trois cantons et trois conseillers généraux, n'aura pas d'autres incidences directes pour la Guadeloupe. L'autonomie fiscale accordée aux deux collectivités leur permettra de fixer l'assiette et le taux des impositions, mais pas ceux des prélèvements sociaux, qui resteront alignés sur le droit commun. Il n'est pas question, en effet, d'en faire des paradis fiscaux.

— Même si le statut de la Polynésie française est perfectible, aucun projet d'évolution n'est prévu à ce jour. Seule une demande unanime des représentants locaux pourrait amener le Gouvernement à présenter une proposition d'évolution.

— S'agissant enfin du corps électoral de la Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement respectera l'accord de Nouméa et de Matignon et présentera un texte le moment venu.

M. Jérôme Lambert a jugé que, si les redéploiements de crédits permettaient d'afficher des chiffres ambitieux sous certains programmes, le montant global de ce budget ne témoigne pas d'un intérêt particulier du Gouvernement à l'égard de l'outre-mer. Il a estimé qu'une présentation ne faisant apparaître que 17 % de l'ensemble des moyens affectés à l'outre-mer manquait de pertinence et mériterait d'être clarifiée à l'avenir. Ayant entendu que le Gouvernement envisageait d'ores et déjà le gel de 5 % du montant des crédits du projet de loi de finances pour 2006, il a demandé si cette décision concernerait également les crédits de l'outre-mer. S'agissant des fonds structurels, la programmation communautaire arrivant à échéance en 2006, il a souhaité en savoir davantage sur les perspectives ultérieures. Enfin, il a regretté que l'on n'ait pas dénoncé plus vigoureusement les très graves conséquences des prochaines réformes des OCM relative au sucre et à la banane, dont, la veille encore, la

Délégation pour l'Union européenne s'est vivement émue, craignant qu'elles ne provoquent une véritable catastrophe sociale à la Martinique et à la Guadeloupe.

M. Francis Delattre a rappelé que, lors du démantèlement des installations de Mururoa, il avait été prévu que l'État contribuerait à raison d'un milliard de francs pendant dix ans au budget du territoire de la Polynésie française. Ce délai étant largement écoulé, il a souhaité savoir d'une part comment s'y répartissent désormais les ressources propres de la collectivité et les financements de la métropole, et, d'autre part, si les dirigeants locaux ont mis en place une fiscalité satisfaisante, comme ils s'y étaient engagés.

Ayant constaté, à l'occasion d'une mission, que l'enseignement en Nouvelle-Calédonie était dispensé à 90 % par des établissements privés pour la plupart peu favorables à la présence française, il a demandé si le développement de l'enseignement laïque, défendu en son temps par Jean-Marie Tjibaou, avait progressé et si la répartition entre établissements publics et privés avait changé. Il a par ailleurs observé que l'organisation d'une consultation sur la base d'un corps électoral conforme aux engagements de Matignon et de Nouméa sera très difficile et exigera la plus grande vigilance, s'agissant en particulier de la condition de résidence de dix ans, qui constitue une exigence étonnante.

Il a enfin souligné la nécessité de concilier respect de la coutume et modernisation du droit foncier à Wallis-et-Futuna, les quelques investisseurs potentiels ne pouvant raisonnablement s'installer dans un pays où prévaut le principe de la propriété collective, et demandé si la mission naguère conduite dans ce but avait permis au dossier d'avancer.

M. Jean-Christophe Lagarde, tout en rappelant qu'il s'était déjà réjoui de la nomination du nouveau ministre, a souhaité que les réunions préparatoires au budget de l'outre-mer ne soient plus ouvertes aux seuls élus ultramarins, mais à tous les députés intéressés par le sujet. S'agissant de l'immigration clandestine, il a indiqué que l'UDF soutient clairement et vigoureusement la position du ministre, qu'il a estimé parfois injustement brocardée à des fins purement politiciennes.

Il a toutefois regretté la réponse apportée à la question d'une possible évolution du statut de la Polynésie française, rappelant que le Gouvernement et le chef de l'État avaient fait adopter l'actuel statut, à l'époque très contesté. Il a jugé que la France et son ministre gagneraient à s'accorder, non avec quelques personnes disposant des pouvoirs locaux, mais directement avec la population locale afin de mettre en place une réelle démocratie locale. Il a rappelé que la Polynésie française était un territoire éclaté et diversifié à l'extrême puisqu'elle restait l'une des dernières régions de France à n'avoir aucune collectivité locale au sens plein du terme. Il a considéré que trois conditions devaient être réunies : créer un corps de fonctionnaires de catégories A et B capable d'encadrer ces collectivités locales, faute de quoi elles resteront totalement dépendantes de la COM de Polynésie française et incapables de mener une politique propre ; garantir

l'autonomie de ces collectivités locales vis-à-vis de l'État comme vis-à-vis du gouvernement polynésien ; introduire un minimum de représentation proportionnelle dans les conseils municipaux dans lesquels, faute d'opposition, la démocratie reste factice.

Partageant l'inquiétude du ministre sur la faible consommation des crédits affectés à la continuité territoriale, il a toutefois rappelé que le million d'ultramarins résidant en métropole ne bénéficiait d'aucune aide, cette situation expliquant le nombre de demandes de mutations visant à retourner outre-mer. Cette question, évoquée lors de la discussion de la loi d'orientation sur l'outre-mer, n'a pas avancé depuis.

Observant que les crédits de la mission « état-major » passaient de 66 à 91 millions d'euros, il a déclaré ne pas comprendre pourquoi l'organisation, l'animation et la coordination de l'action des divers ministères nécessitaient 25 millions d'euros supplémentaires.

Revenant sur le problème du corps électoral de Nouvelle-Calédonie, il a relevé que le respect des engagements de l'État donnait lieu à des interprétations très diverses – et parfois évolutives – selon les parties en présence, au risque de créer de sérieuses sources de tensions.

Enfin, il a évoqué le projet de Koniambo. Une lettre d'engagement de l'État, cosignée par M. François Loos, ministre délégué à l'industrie, et par le ministre de l'outre-mer, aurait été envoyée à la société Falconbridge. Il doit être bien entendu que le montant des exonérations et des prêts, atteignant 1,2 milliard d'euros, ne sera débloqué qu'une fois engagée l'intervention de Falconbridge. Cela suppose de connaître l'impact de l'offre publique d'achat amicale lancée sur Falconbridge par IMCO, déjà opérateur sur la mine de Goro : les deux tiers des mines de nickel pourraient en effet être ainsi placés entre les mains d'un des plus puissants groupes mondiaux, ce que ne prévoyaient pas les accords. Or le projet de Koniambo représente un enjeu peut-être plus important encore que le corps électoral « glissant » pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie.

En réponse aux différents orateurs, le ministre a apporté les éléments suivants :

— Pour ce premier exercice d'application de la LOLF, la présentation des crédits destinée à l'outre-mer, plus concentrée, gagne déjà en lisibilité. Il conviendra de voir, année après année, comment poursuivre les transferts et donner encore plus de réalité aux 11 milliards d'euros que l'État consacre au total à l'outre-mer.

— On ne peut évidemment confirmer le gel des crédits d'une loi de finances non encore votée. Au demeurant, l'expérience de 2005 montre que le ministère de l'outre-mer a été le seul à avoir obtenu le dégel de 40 millions d'euros, dont une partie en ligne budgétaire unique (LBU), ce qui a directement

bénéficié à la production de logement et aux entreprises du bâtiment et des travaux publics.

— Les politiques structurelles communautaires dépendent des statuts des collectivités, selon qu'elles entrent dans la catégorie des régions ultrapériphériques ou dans celles des pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Les régions ultrapériphériques (RUP) font l'objet d'une logique d'accompagnement spécifique et ne participent pas aux négociations directes de l'Union européenne ; mais ce statut envié a pour contrepartie la perte de nombreux avantages accordés dans le cadre du statut des PTOM.

— La relative discrétion gouvernementale à propos des réformes des deux OCM, loin d'être une marque de désintérêt, est tout simplement dictée par les impératifs de la négociation. Le problème se situe au niveau non pas de l'Union européenne, qui défend les intérêts de l'outre-mer, mais plutôt du bras de fer engagé par les États-unis qui sont décidés à développer la « banane-dollar ». Se pose en même temps le problème de l'aide aux pays en voie de développement, dont une bonne part de l'activité économique dépend de la production bananière. S'agissant du sucre, il s'agit de savoir si la compensation sera apportée dans une logique de subsidiarité, autrement dit par les États, ou dans une logique de solidarité à l'échelle européenne : trois pays seulement étant concernés, cela suppose d'obtenir l'accord des vingt-deux autres.

— La fiscalité indirecte est très élevée en Polynésie française, et la dotation globale ne peut être consacrée qu'aux investissements. Toutefois, cela constitue en réalité un engagement plus moral que concret ; il faut surtout garder à l'esprit la réalité de ce territoire, vaste comme l'Europe. Dans le domaine judiciaire, par exemple, la gestion des flagrances est impossible, ou totalement inefficace sans visioconférence.

Un développement économique réellement endogène, moins dépendant de la dépense publique, suppose de prendre en compte la réalité spatiale polynésienne. La France est d'ailleurs très favorable au développement des coopérations régionales, en Polynésie française comme ailleurs, pour développer la pêche, l'aquaculture, le tourisme ou d'autres activités. La LOLF fait apparaître au grand jour la masse budgétaire allouée à la Polynésie française et jusqu'alors gérée dans le cadre des charges communes. Les priorités d'actions de l'État portent essentiellement sur la santé, le système éducatif et l'exécution des contrats de plan signés. Enfin, une ordonnance sera présentée en février prochain au conseil des ministres, qui vise à aligner le régime communal polynésien sur le droit commun, à l'exemple de ce qui a été retenu tout récemment pour la Nouvelle-Calédonie. La première année a été compliquée, mais l'État se doit de rester impartial et à égale distance des instances démocratiquement élues, dans le cadre d'une logique contractuelle. Le Gouvernement ne tient pas à relancer le débat sur le mode de scrutin ; cela dit, si un accord se dégagait entre MM. Oscar Temaru et Gaston Flosse pour supprimer le système de prime majoritaire, il serait évidemment possible d'en discuter devant la commission des Lois.

— S'agissant du corps électoral en Nouvelle-Calédonie, les interprétations restent certes diverses, mais l'État est tenu par ses engagements de procéder, d'ici à la fin de la législature, à une modification constitutionnelle conduisant, conformément aux accords de Nouméa et de Matignon, à figer le corps électoral figurant au tableau annexe. Au demeurant, ce texte a déjà été adopté par chacune des assemblées et il ne fait pas de doute qu'il aurait recueilli au Congrès la majorité des trois cinquièmes. Mais le décret convoquant ce dernier a finalement été rapporté par le Président de la République, pour des raisons étrangères à la Nouvelle-Calédonie et liées, en période de cohabitation, à un désaccord sur un autre texte, concernant le Conseil supérieur de la magistrature. Ceci rend aujourd'hui impossible une reprise du texte initial en l'état.

— La situation à Wallis et Futuna, très tendue, ne permet actuellement pas de remettre en cause l'autorité de la coutume sur le droit foncier, ce qui constituerait une révolution puisque ce compromis était au cœur de l'accord signé en 1961 par le général de Gaulle. Il s'agit donc d'un sujet à manier avec la plus grande prudence.

— S'agissant du projet de Koniambo, la lettre d'engagement de l'État n'est pas cosignée par M. François Loos, mais par M. Thierry Breton, le ministre des finances assurant le pilotage des accords de Bercy. Un accord à signer d'ici à la fin de l'année fera de Falconbridge l'attributaire du massif de Koniambo et par le fait l'opérateur essentiel dans la province du Nord, présidée par M. Paul Neaoutyne, président du Front de libération nationale kanak et socialiste. C'est un élément essentiel sur le plan de l'aménagement du territoire, de l'équilibre démographique, du développement économique et plus généralement du respect de l'accord de Nouméa. Une offre publique d'achat d'INCO, qui détient les gisements du Sud, pourrait apparaître, aux yeux des élus du Nord, comme une tentative de mainmise totale non plus d'Eramet, mais d'un opérateur canadien, et un retour à la problématique antérieure. L'affaire est juridiquement compliquée, d'autant que les accords de Bercy prévoient un dispositif de vérification non pas placé sous compétence française, mais confié à un groupe de juristes situés au Royaume-Uni. L'accord définitif doit impérativement être conclu d'ici la fin de l'année, mais le ministre a souhaité que le calendrier soit légèrement anticipé.

M. Mansour Kamardine, après avoir remercié le ministre pour la qualité de sa présentation budgétaire, s'est déclaré persuadé que les dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer seraient intégralement respectées et ne donneraient pas lieu à corrections avant l'évaluation prévue par le législateur. Il a partagé les propos tenus par le ministre sur le problème de l'immigration clandestine à Mayotte, qui touche aux fondements même du développement politique, économique et social mahorais. Sur le plan politique, cette immigration risque d'aboutir à un détournement du suffrage universel et à une remise en cause d'un choix politique clairement exprimé depuis 1841, date à laquelle le sultan Andrianantsouly a vendu le territoire à la France afin précisément de le prémunir contre les invasions malgaches et les pillages anjouanais. La consultation de 1974 et celles qui ont suivi ont toujours confirmé le souhait de Mayotte de se détacher

de l'ensemble comorien et de demeurer française, l'accession au statut de département d'outre-mer étant prévue pour 2010. Contrairement à ce que laissent entendre certains, l'article 74 de la Constitution autorise toutes les évolutions possibles, dont il y aura lieu de débattre dans le cadre de la mission d'information.

En raison même des revendications territoriales dont elle a été l'objet sur le plan international, Mayotte accuse un énorme retard et les fractures sociales les plus béantes de la République : un taux de chômage avoisinant les 40 %, une population dont 60 % a moins de vingt ans, un parc de logement insuffisant et inadapté. Aussi a-t-il appelé le Gouvernement à préciser ses intentions politiques en la matière, en demandant notamment si les dispositifs de contrats aidés s'appliqueront également à Mayotte et s'il était possible d'y étendre le dispositif d'exonération des charges patronales. Les Mahorais ayant clairement choisi de refuser l'assistanat, il reste à impulser une véritable politique de l'emploi.

Enfin, Mayotte aspire à devenir une région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne et les Mahorais ont voté à 80 % pour le traité constitutionnel européen, finalement rejeté par les Français. Reste à savoir quelles initiatives peuvent désormais être prises et quelles échéances peuvent être envisagées pour l'accession de Mayotte au statut de RUP. Il convient également de rappeler que l'aménagement du territoire et le développement économique supposent un accès aisé aux nouvelles technologies de communication, condition première de l'égalité des chances, et une desserte aérienne plus satisfaisante, puisqu'il faut toujours aller jusqu'à la Réunion pour rejoindre Paris – cette complication ne devant évidemment pas empêcher la venue, hautement souhaitable, de la mission d'information à Mayotte. Des associations comme Coll'Air se sont constituées, à la Réunion comme à Mayotte, afin de protester contre l'attitude des transporteurs aériens profitant des aides à la continuité territoriale pour réévaluer d'autant le prix des billets d'avions, qui reste inaccessible aux Mahorais dans le besoin, alors même que le taux de consommation de la ligne budgétaire est plutôt satisfaisant. Ces questions appellent des réponses adéquates si l'on veut engager le territoire mahorais dans la voie de la départementalisation, mais surtout du développement durable. Le refus du revenu minimum d'insertion (RMI), exprimé depuis toujours par les Mahorais, suppose que ceux-ci aient accès à l'emploi et à l'intégralité d'autres prestations sociales comme les allocations familiales.

Mme Christiane Taubira, revenant sur le problème posé par l'article 61 du projet de loi de finances, s'est réjouie de l'annonce que l'État tiendrait ses engagements ; encore faudra-t-il éviter qu'un mécanisme ne vienne contredire la parole de l'État. Elle a rappelé que la Guyane bénéficiait en effet d'un dispositif particulier, la réduction d'impôt sur le revenu dû par les contribuables qui y investissent pouvant atteindre jusqu'à 60 % des sommes investies, soit 10 % de plus qu'ailleurs outre-mer. Elle a espéré que ce bonus de 10 %, qui se justifie par un environnement financier plus risqué et un secteur bancaire plus frileux, ne serait pas remis en cause par le biais d'un lissage opéré sur la base soit du forfait, soit d'un pourcentage du revenu. S'agissant de la continuité territoriale, elle a admis la nécessité d'une bonne consommation des fonds mis à disposition, dont le

maintien à un niveau aussi modeste peut évidemment se justifier par leur sous-consommation. Pour autant, ce dossier ne peut être distingué de la question du congé bonifié et de l'indemnité d'éloignement dont l'application donne lieu à de sérieuses distorsions.

Donnant acte au ministre d'avoir lui-même reconnu que, derrière le dossier éminemment explosif, voire sulfureux, de l'immigration clandestine à Mayotte se cachaient de réelles tragédies humaines, elle a toutefois observé que l'acquisition de la nationalité française n'était pas automatique : il ne suffit pas qu'une femme vienne accoucher sur notre territoire pour que l'enfant ait droit à la nationalité française.

Elle a estimé qu'il fallait impérativement lancer des signaux forts de sanction et de répression aux filières d'immigration clandestine, à tous ceux qui tirent des revenus de cette détresse humaine, et noté avec grand intérêt le souci exprimé par le ministre d'adapter les politiques publiques. Elle a donc appelé à une adaptation des politiques publiques permettant de mettre en place des dispositifs propres à réprimer la criminalité, les transgressions de la loi et les agissements de ces réseaux dont les méthodes sont connues de tous.

Elle a enfin demandé à connaître la position du ministère de l'outre-mer sur une possible réforme de la loi du 22 juillet 1960 relative aux parcs naturels, dont dépend la création des parcs nationaux de la Réunion et de Guyane, ajoutant que le dossier devrait être discuté au début du mois de décembre.

M. Philippe Edmond-Mariette a déclaré partager entièrement les sentiments exprimés par M. Jean-Christophe Lagarde à propos de la Polynésie française. Sur la question de l'immigration, il a regretté l'absence de tout constat sur la situation à la Guadeloupe et en Guyane. Le problème a été soulevé lors de la mise en place de la mission sur Mayotte, mais rien n'a finalement été décidé, et il n'est pas dit que l'initiative prise par le Sénat de constituer une commission d'enquête sur l'immigration clandestine en général permette d'étudier ce problème délicat.

Bien que les deux rapporteurs aient souligné que l'enveloppe destinée au programme « logement » était, à l'euro près, égale à celle arrêtée l'an dernier, il a déploré l'insuffisance de l'effort engagé et appelé à la création, dans l'engagement national pour le logement qui viendra en débat le 21 novembre, d'un titre VIII comportant un programme global en faveur de l'outre-mer et de la Corse. Cette décision aurait le triple avantage d'autoriser une programmation pluriannuelle, de résoudre la problématique du foncier, et de permettre la réécriture de dispositions inadaptées aux régions ultramarines. S'agissant des articles 61 et 73 du projet de loi de finances pour 2006, qui modifient le dispositif prévu par la loi de programme pour l'outre-mer, il a estimé que tout compromis sur ce point s'apparenterait à une inacceptable compromission, qui prouverait à quel point le Gouvernement, alors même que la majorité politique n'a pas changé, peut varier dans ses propositions d'une année sur l'autre.

En réponse aux différents intervenants, le ministre a apporté les précisions suivantes :

— En matière de logement, les dispositifs applicables aux DOM s'appliquent également à Mayotte. Si le dispositif « Borloo » n'y est pas forcément transposable, des crédits du FEDOM peuvent fournir le complément et répondre au même objectif.

— L'accession de Mayotte au statut de région ultra-périphérique donne toujours lieu à des contacts entre la direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer (DAESC) et les services de la Commission européenne. Cette négociation est assez longue et M. Mansour Kamardine y sera associé dans toute la mesure du possible. La départementalisation est, quant à elle, toujours prévue à l'horizon 2010.

— Le déplaçonnement des allocations familiales correspond à un engagement du Président de la République, rappelé en 2005. Il deviendra effectif en 2006, suivant un calendrier et des modalités à définir. Des mesures budgétaires seront prises à cet effet dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, puis confirmées par un dispositif législatif spécifique.

— L'avantage de 10 % spécifique à la Guyane ne devrait, semble-t-il, pas être remis en question. Sur l'article 61 du projet de loi de finances, tous les apaisements possibles ont été apportés. La maquette du plan de solidarité spécifique à la Guyane est en discussion ; les propositions des associations et les recommandations des parlementaires ont été prises en compte. Le schéma budgétaire porte sur 250 millions d'euros, somme non négligeable, justifiée par l'ampleur du rattrapage, mais qui exige des arbitrages budgétaires dont on ne peut encore préjuger du résultat.

— Le dossier des indemnités d'éloignement et des congés bonifiés devra être réétudié le moment venu. Tous les engagements pris seront tenus et aucune mauvaise surprise n'est à craindre à cet égard. Des précisions écrites seront transmises à Mme Christiane Taubira à ce sujet.

— La réforme de la loi sur les parcs nationaux doit venir en discussion au Parlement au début du mois de décembre prochain. S'agissant du grand parc de Guyane, les dernières discussions techniques menées par la direction régionale de l'environnement (DIREN) et la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) sont terminées. Sitôt formalisé, l'ensemble sera présenté au Conseil d'État, l'objectif étant de publier le décret dans le courant de l'année 2006.

— Le logement est effectivement l'une des grandes questions dont il faudra se saisir dans les prochaines semaines. Un travail de pédagogie s'impose auprès des parlementaires métropolitains. L'outre-mer connaît les mêmes problèmes que la métropole, mais multipliés par deux ou trois du fait de la nécessité d'un rattrapage, du retard pris dans la production de logements sociaux,

de la situation très dégradée des bailleurs sociaux, ainsi que du comportement de l'État, mauvais payeur, qui a mis en péril les bailleurs sociaux comme les entreprises. Chacun doit prendre sa part de responsabilité et reconnaître honnêtement que tout ne pourra peut-être pas être corrigé. La défiscalisation elle-même a eu parfois des conséquences négatives, en créant des effets d'aubaine et des mouvements de spéculations qui ont pu bloquer la réalisation de logements sociaux. Pour sa part, l'État libérera des terrains, les crédits de la LBU ont été dégelés à hauteur de 40 millions et l'effort sera maintenu pour l'année prochaine. Enfin, le ministère de l'outre-mer est tout à fait favorable à la perspective d'un débat sur la pluriannualité, dans la mesure où les nécessités du rattrapage et d'une production adaptée à l'évolution démographique justifient une vision dépassant le cadre de l'année en cours.

M. Patrick Ollier, Président de la Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, a remercié, au nom des deux Commissions, le ministre de l'outre-mer de s'être plié à ce difficile exercice et d'avoir su répondre avec beaucoup de précision à toutes les questions posées. Il a annoncé que le rapporteur du projet de loi relatif aux parcs nationaux serait M. Jean-Pierre Giran. Il a ajouté que ce texte, qui prévoit la création de plusieurs parcs nationaux, sera examiné fin novembre par la commission des Affaires économiques, tous les députés intéressés étant invités à participer à ses travaux.

\*

\* \*

Après le départ du ministre, la Commission a procédé à l'examen pour avis des crédits de la Mission outre-mer pour 2006.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, M. Joël Beaugendre, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de la Mission outre-mer*.

—><<><—

-----

N° 2570-04 – Avis présenté par M. Joël Beaugendre au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Tome IV : Outre-mer (M. Joël Beaugendre)