



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 27

OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. Jérôme CAHUZAC

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION : APERÇU DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DE L'OUTRE-MER	9
I.- LA MISSION <i>OUTRE-MER</i> REPRÉSENTE UNE FAIBLE PART DE L'EFFORT PUBLIC DIRIGÉ VERS LES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES.	13
A.- DE NOMBREUSES MISSIONS DU BUDGET DE L'ÉTAT PARTICIPENT AU FINANCEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES OUTRE-MER.	13
B.- L'OUTRE-MER BÉNÉFICIE DE DÉPENSES FISCALES IMPORTANTES, DONT L'EFFICACITÉ EST INSUFFISAMMENT ÉVALUÉE.	14
1.- Le montant des dépenses fiscales devrait encore s'accroître en 2008.	14
2.- La présentation et l'évaluation des dépenses fiscales ne sont pas satisfaisantes.	16
C.- L'OUTRE-MER PERÇOIT DES FINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES.	17
1.- Les départements d'outre-mer font l'objet d'aides agricoles et piscicoles spécifiques.	17
2.- Les départements d'outre-mer sont éligibles aux fonds structurels.	18
3.- Les autres collectivités d'outre-mer sont soutenues par le Fonds européen de développement.	19
II.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION <i>OUTRE-MER</i> EN 2006 ET 2007	21
A.- L'EXÉCUTION 2006 EST LA PREMIÈRE À ÊTRE PRÉSENTÉE DANS UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES.	21
1.- La gestion des crédits a été marquée par un volume important de redéploiements.	21
a) <i>Le programme</i> Emploi outre-mer	22
b) <i>Le programme</i> Conditions de vie outre-mer	22
c) <i>Le programme</i> Intégration et valorisation de l'outre-mer	23
2.- La mesure de la performance est assez lacunaire.	23
a) <i>Le programme</i> Emploi outre-mer	23
b) <i>Le programme</i> Conditions de vie outre-mer	24
c) <i>Le programme</i> Intégration et valorisation de l'outre-mer	25
B.- L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2007 : BILAN AU 31 AOÛT 2007	26

III.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2008	31
A.– LA RÉDUCTION DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER S'EXPLIQUE PAR DES MESURES DE PÉRIMÈTRE.	31
1.– La mission comptera deux programmes seulement en 2008.	31
2.– Une partie des crédits du programme <i>Emploi outre-mer</i> sera transférée vers la mission <i>Travail et emploi</i>	33
B.– LE PROGRAMME EMPLOI OUTRE-MER EST RECENTRÉ SUR L'ABAISSEMENT DU COÛT DU TRAVAIL ET LA POLITIQUE DE QUALIFICATION.	35
1.– L'action <i>Abaissement du coût du travail</i> succède à l'action <i>Abaissement du coût du travail et dialogue social</i>	35
a) <i>L'intégralité des crédits de l'action est désormais consacrée à la compensation des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale</i>	35
b) <i>L'évaluation du dispositif d'exonérations, qui reste limitée, fait apparaître un bilan mitigé</i>	37
c) <i>Le dispositif d'exonérations est manifestement sous-doté</i>	38
2.– L'action <i>Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle</i> succède à l'action <i>Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi</i>	39
a) <i>La quasi-totalité des contrats aidés est désormais financée par la mission Travail et emploi</i>	39
b) <i>La principale action d'insertion et de formation reste le service militaire adapté</i>	40
c) <i>Les autres mesures d'insertion et de formation sont pour partie mises en œuvre par l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer</i>	41
c) <i>Dialogue social et évaluation relèvent désormais de l'action Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle</i>	41
3.– Les outils de mesure de la performance du programme ont été rationalisés.	42
C.– LE PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER VOIT SON PÉRIMÈTRE ÉLARGI.	43
1.– L'action <i>Logement</i> répond imparfaitement à des besoins particulièrement importants.	44
a) <i>L'effort public en faveur du logement outre-mer se compose de crédits du budget général et de dépenses fiscales</i>	44
b) <i>La situation du logement outre-mer est cependant assez dégradée</i>	45
c) <i>L'État doit purger la dette contractée au titre du logement social outre-mer</i>	46
d) <i>La mesure de la performance n'est pas pleinement satisfaisante</i>	47
2.– L'action <i>Aménagement du territoire</i> est le cadre budgétaire de l'exécution des dispositifs contractuels.	48
3.– L'action <i>Continuité territoriale</i> permet de pallier en partie les effets de l'éloignement.	50
a) <i>Le passeport mobilité est victime de son succès</i>	50
b) <i>La dotation de continuité territoriale bénéficie à un nombre croissant d'ultramarins</i>	51
4.– L'action <i>Sanitaire et social</i> voit ses crédits diminuer.	51
a) <i>La situation sanitaire et sociale de l'outre-mer présente des spécificités</i>	51

<i>b) Les crédits consacrés aux mesures sanitaires et sociales diminueraient considérablement en 2008.....</i>	52
5.– Les crédits de l'action <i>Culture, jeunesse et sports</i> reculent également.	53
6.– L'action <i>Collectivités territoriales</i> recouvre trois types de mesures.	55
<i>a) Les dotations aux collectivités territoriales</i>	55
<i>b) Les mesures d'urgence et de solidarité nationale à la suite de calamités.....</i>	60
<i>c) Les mesures de sécurité et de défense civiles</i>	60
7.– Les crédits de l'action <i>Insertion économique et coopération régionales</i> sont stables.	60
IV.– LE MINISTÈRE CHARGÉ DE L'OUTRE-MER DOIT SE RECENTRER SUR SES FONCTIONS D'ÉVALUATION ET DE PILOTAGE.....	63
A.– LE RENFORCEMENT DES FONCTIONS DE PILOTAGE ET D'ÉVALUATION EST DEMANDÉ PAR L'ENSEMBLE DES OBSERVATEURS DE L'ACTION PUBLIQUE OUTRE-MER.	63
1.– Le rapport public 2006 de la Cour des comptes.....	63
2.– Le rapport d'audit de modernisation de février 2007	64
3.– Le rapport du Sénat sur la loi de règlement pour 2006.....	65
B.– SI LE PROJET DE BUDGET POUR 2008 MARQUE CERTAINES AVANCÉES, LA MISE EN PLACE DE FONCTIONS DE PILOTAGE ET D'ÉVALUATION N'EN EST QU'À SES DÉBUTS.....	65
1.– Le projet de budget pour 2008 comporte des avancées.	65
2.– Les principales réformes restent à venir.....	65
EXAMEN EN COMMISSION	69
ANNEXE	71

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 63 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui ne dispose, à la date de présentation de son rapport, que de 85 % d'entre elles.

Votre Rapporteur spécial ne peut que déplorer les conditions du traitement des réponses aux questionnaires budgétaires par le secrétariat d'État à l'Outre-mer, loin d'être exemplaire à l'égard du Parlement : procédures d'envoi non standardisées, erreurs sur le nom et la qualité du Rapporteur, envoi tardif des réponses, défaut de réponse à certaines questions, notamment aux plus « sensibles », qualité très inégale des réponses fournies.

L'efficacité dans le traitement des réponses aux questionnaires du Parlement est souvent un indicateur très pertinent de l'efficacité d'une administration. Votre Rapporteur spécial veut y voir le signe transitoire d'un rodage difficile, non le symptôme d'un problème de fond.

Synthèse

Depuis la réorganisation de l'architecture gouvernementale intervenue au printemps 2007, la mission *Outre-mer* relève du secrétariat d'État à l'Outre-mer, rattaché au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

La mission *Outre-mer* finance une partie minoritaire de l'effort public en direction des différentes collectivités ultramarines. Celles-ci perçoivent en effet des crédits en provenance d'autres missions du budget de l'État, ainsi que de l'Union européenne ; elles bénéficient également de dépenses fiscales et sociales importantes.

La situation socio-économique de l'outre-mer reste dégradée par rapport à la métropole, avec notamment un taux de chômage moyen plus de deux fois supérieur. Cette situation s'explique assez largement par des handicaps structurels que l'État s'efforce de corriger.

Les crédits de la mission *Outre-mer* seront en recul en 2008 : 1,73 milliard d'euros contre 1,95 milliard d'euros en 2007 (en crédits de paiement), pour un effort global de l'État de 15,6 milliards d'euros. Cette réduction s'explique pour l'essentiel par deux mesures affectant le périmètre de la mission : d'une part, le programme *Intégration et valorisation de l'outre-mer* a été supprimé, et ses moyens de personnel et de gestion ont été transférés vers la mission *Administration générale et territoriale de l'État* (une centaine de millions d'euros). D'autre part, les crédits destinés au financement des contrats aidés en outre-mer seront désormais gérés depuis la mission *Travail et emploi* (près de 160 millions d'euros). À périmètre constant, les crédits de paiement progressent de 3,4 %.

Il aurait d'ailleurs été souhaitable que le secrétariat d'État communique plus clairement sur les différentes modifications de l'architecture du budget, dont les implications nécessitent une analyse assez fastidieuse.

L'analyse de ces programmes (*Emploi outre-mer* et *Conditions de vie outre-mer*) a particulièrement attiré l'attention de votre Rapporteur spécial sur les sujets suivants :

- la sous-budgétisation de certains crédits (compensation des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale outre-mer, passeport mobilité) ;
- la nécessaire résorption de la dette contractée par l'État envers les bailleurs au titre de la politique du logement social ;
- le caractère lacunaire de l'information dont dispose le Parlement sur l'utilisation des fonds versés à la Polynésie française au titre de la dotation globale de développement économique.

Votre Rapporteur spécial considère par ailleurs que le rôle stratégique du secrétariat d'État à l'Outre-mer doit évoluer d'une logique de gestion des crédits à une logique d'évaluation et de pilotage de l'action publique outre-mer et des crédits afférents. À cet égard, le présent projet de budget marque une certaine avancée : document de politique transversale plus complet, mesures non spécifiques à l'outre-mer en partie transférées vers d'autres missions. Mais l'essentiel des réformes doit encore être mis en œuvre ; la première étape consistera selon votre Rapporteur spécial à recenser plus précisément l'ensemble des fonds publics, nationaux et communautaires, destinés à l'outre-mer.

INTRODUCTION : APERÇU DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DE L'OUTRE-MER

La situation économique de l'outre-mer est très contrastée selon les collectivités étudiées, en termes structurels comme en termes conjoncturels. L'analyse par collectivité sera donc préférée au panorama général. Le tableau suivant présente l'évolution de quelques indicateurs clés entre 2005 et 2006. Son caractère incomplet s'explique par les difficultés de collecte et de traitement des informations relatives à certaines collectivités.

SITUATION ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER

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

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

Source : secrétariat d'État à l'Outre-mer

À partir de données financières issues pour l'essentiel du compte administratif 2005 des collectivités concernées, votre Rapporteur spécial privilégiera si possible l'examen du niveau d'endettement, indicateur pertinent en matière de santé financière⁽¹⁾.

(1) L'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) sont les principales sources des développements qui suivent.

- **Guadeloupe**

Le début de l'année 2006 s'est inscrit dans le prolongement des deux années précédentes, caractérisées par leur morosité. Le département a renoué avec la croissance au troisième trimestre 2006 (+0,6 % au total en 2006), croissance tirée par le tourisme et les commandes publiques au secteur bâtiment et travaux publics (BTP). En revanche, la crise de la banane s'est poursuivie, avec un recul des exportations de 11,3 % par rapport à 2005. En outre, l'inflation (2,1 %) a pesé sur le pouvoir d'achat des ménages. Enfin, la situation de l'emploi reste préoccupante, avec un taux de chômage qui progresse encore pour s'établir à 27,3 %.

Les communes de Guadeloupe connaissent globalement des difficultés financières. En 2006, 12 communes sur 34 demeuraient sous contrôle de la chambre régionale des comptes (CRC)⁽¹⁾. Le compte administratif 2005 du département fait ressortir une augmentation du taux d'endettement (rapport entre l'encours de la dette et les recettes réelles de fonctionnement), qui passe de 21,9 % à 24,6 %. Si l'endettement de la région reste élevé, la situation financière s'est tout de même améliorée, conduisant la CRC à lever le contrôle qu'elle exerçait depuis 2004.

- **Martinique**

La vigueur de l'investissement et le dynamisme du BTP ont compensé l'érosion de la consommation des ménages. Le secteur primaire reste en difficulté avec un nouveau repli des exportations de banane, tandis que les performances du tourisme ont été mitigées. Le taux de chômage dépasse 25 %.

La région a dégagé en 2005 une capacité d'autofinancement largement supérieure à la moyenne des collectivités ultramarines. La dette du département est considérable (281 millions d'euros). Après une hausse continue pendant quatre ans, l'encours global de la dette communale s'est stabilisé à hauteur de 349 millions d'euros.

- **La Réunion**

Les chocs subis en 2006 (épidémie de chikungunya, tempête Diwa, effondrement massif de la falaise sur la route du littoral) ont principalement affecté le tourisme (-30 % de fréquentation). Cela n'a pas empêché une croissance forte (+5 %), accompagnée d'une réduction significative du chômage (-2,8 %). Le secteur du BTP est en partie explicatif de cette croissance.

La dette nette de la région atteint 75 millions d'euros dans le compte administratif 2005, ce qui est raisonnable au regard des ressources de la

(1) Une commune est placée sous contrôle de la CRC dès lors que son déficit dépasse une certaine part des dépenses de fonctionnement : 10 % pour les communes de moins de 10 000 habitants, 5 % pour les communes de plus de 10 000 habitants.

collectivité (504 millions d'euros de recettes en 2005). Le taux d'endettement du département s'alourdit en 2005, passant de 39 à 42 %.

- **Guyane**

L'économie s'est redressée au troisième trimestre après un début d'année maussade. La progression de la consommation a été quelque peu freinée par l'inflation, mais l'investissement reste bien orienté. Si le commerce et les services se caractérisent par leur bonne tenue, le secteur touristique reste atone. Le taux de chômage a encore augmenté, dépassant 29 %.

Le compte administratif 2005 de la région a été marqué par la forte progression des recettes de fonctionnement (+63 %), principalement due à croissance de la fiscalité indirecte (taxes sur le carburant notamment). Le département a vu son endettement progresser de 34 % pour s'établir à 55,7 millions d'euros. L'encours de la dette des communes a également progressé (+13 %).

- **Mayotte**

Le recul du chômage a été marqué (-3,4 %). La croissance a été stimulée par la consommation des ménages et l'investissement. En revanche, le déficit de la balance commerciale s'est accentué.

En 2006, la collectivité départementale de Mayotte a enregistré un déficit de 28,85 millions d'euros ; cela étant, l'autofinancement dégagé permet de couvrir largement la part en capital du remboursement de la dette, qui s'élève à 8,3 millions d'euros. Le constat d'une situation préoccupante des communes de Mayotte, établi à l'issue de la gestion 2005, perdure au terme de la gestion 2006. Le niveau moyen de la dette par habitant est ainsi passé de 20 euros en 2005 à 69 euros en 2006.

- **Polynésie française**

La croissance économique a ralenti, passant de 4,2 % en 2005 à 2,4 % en 2006. L'inflation s'est établie à un niveau supérieur à ce qui avait été constaté les années précédentes (autour de 1 %).

L'évolution des comptes agrégés de la Polynésie française fait apparaître un alourdissement du service de la dette (+16 % entre 2006 et 2007), résultant d'un fort accroissement de l'emprunt (+139 %).

- **Nouvelle-Calédonie**

L'activité économique a été dynamisée par une demande intérieure en hausse et une augmentation de la valeur des exportations du nickel. Le rythme d'inflation a ralenti par rapport à 2005.

Les comptes administratifs des communes font ressortir une stabilisation du stock de dette entre 2004 et 2005.

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

L'analyse des indicateurs économiques de l'année 2006 révèle une légère détérioration du niveau de l'emploi, une inflation croissante et une situation difficile des principaux secteurs (BTP, tourisme, pêche). La situation financière difficile du conseil territorial et des deux communes a suscité l'intervention de la CRC à la demande du préfet.

- **Wallis-et-Futuna**

L'analyse de la conjoncture se heurte à des difficultés de collecte de l'information et à l'absence de certains outils tels qu'une balance des paiements ou une mesure du produit intérieur brut (PIB). Sous ces réserves, l'année 2006 peut être qualifiée de médiocre en termes de croissance, caractérisée en outre par une inflation assez forte. Le compte administratif 2005 du territoire fait apparaître une amélioration du taux d'endettement, qui passe de 6,7 à 5 %.

- **Saint-Martin**

L'ancienneté des données disponibles limite la capacité d'analyse. En 2006, la fréquentation touristique a diminué, mais le secteur du BTP est resté dynamique. Placée sous contrôle de la CRC compte tenu de sa situation financière, la commune de Saint-Martin poursuit ses efforts de redressement, afin de parvenir à l'équilibre des comptes à la clôture de l'exercice 2007.

- **Saint-Barthélemy**

L'île, dont le PIB par habitant était en 1999 supérieur à celui de la métropole, a connu en 2006 une augmentation de la fréquentation hôtelière, le tourisme étant la première activité économique sur place.

*

* *

Si le cas de chaque collectivité est spécifique, il ressort de ce bref tour d'horizon que la situation de l'outre-mer est globalement dégradée par rapport à la métropole, notamment en matière de chômage, en dépit du dynamisme de la création d'emplois (croissance de l'emploi supérieure à 5 % en 2006). **La situation sociale y est également problématique**. Ainsi, au 31 décembre 2006, 19,8 % de la population ultramarine bénéficiait du revenu minimum d'insertion (RMI), contre 3,5 % de la population métropolitaine. La situation socio-économique de l'outre-mer explique la mise en œuvre de dispositifs propres à ces territoires.

I.- LA MISSION *OUTRE-MER* REPRÉSENTE UNE FAIBLE PART DE L'EFFORT PUBLIC DIRIGÉ VERS LES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES.

Les crédits de la mission *Outre-mer* (1,73 milliard d'euros en crédits de paiement pour 2008) représentent 11 % de l'effort global de l'État envers les collectivités ultramarines (15,6 milliards d'euros, dont 2,8 milliards de dépenses fiscales). Il faut ajouter à cela les financements communautaires ; si l'évaluation précise de leur montant est difficile en raison du caractère pluriannuel de certaines enveloppes, un ordre de grandeur 930 millions d'euros en 2008 peut être avancé.

A.- DE NOMBREUSES MISSIONS DU BUDGET DE L'ÉTAT PARTICIPENT AU FINANCEMENT DES DÉPENSES PUBLIQUES OUTRE-MER.

Le document de politique transversale (DPT) *Outre-mer* recense pour 2008 cinquante programmes du budget général qui contribuent au financement des mesures à destination de l'outre-mer.

La politique transversale de l'outre-mer s'articule autour de cinq axes :

– **garantir la sécurité des citoyens outre-mer.** Au-delà des problématiques de sécurité publique et d'immigration clandestine, une attention particulière est portée aux accidents climatiques ou naturels ;

– **développer l'économie et l'emploi outre-mer.** La situation particulière de l'outre-mer en matière de revenu par habitant et d'emploi, évoquée plus haut, nécessite la mise en œuvre coordonnée de politiques visant à combler les handicaps structurels auxquels sont confrontées les entreprises ultramarines, et à renforcer les chances des ultramarins d'accéder à une qualification et à un emploi durable ;

– **améliorer les conditions de vie des citoyens outre-mer.** Si l'un des deux programmes de la mission *Outre-mer* est précisément centré sur les conditions de vie dans ces territoires, il faut remarquer que différents ministères contribuent à l'amélioration desdites conditions. Le DPT 2008 aborde l'amélioration des conditions de vie sous l'angle de cinq politiques publiques : la sécurité sanitaire, le sanitaire et social, le logement, la protection de l'environnement et la continuité territoriale ;

– **garantir l'égalité des chances des citoyens outre-mer.** Compte tenu de la structure de la population ultramarine, composée de 43 % de jeunes de moins de 20 ans, les politiques orientées vers la jeunesse et l'éducation sont particulièrement importantes ;

– **soutenir le développement local en partenariat avec les collectivités territoriales d’outre-mer.** Il s’agit d’accompagner financièrement ces collectivités dans l’installation des équipements prioritaires ; cela passe par la politique contractuelle mise en œuvre avec l’État, notamment les contrats de projets des régions d’outre-mer.

Le DPT distingue la politique transversale de l’effort global en faveur de l’outre-mer, décompté à partir de l’ensemble des programmes du budget. Cet effort global s’élève à 12,84 milliards d’euros.

B.– L’OUTRE-MER BÉNÉFICIE DE DÉPENSES FISCALES IMPORTANTES, DONT L’EFFICACITÉ EST INSUFFISAMMENT ÉVALUÉE.

1.– Le montant des dépenses fiscales devrait encore s’accroître en 2008.

Les dérogations fiscales dont bénéficie l’outre-mer tendent au rattrapage du pouvoir d’achat vis-à-vis de la métropole, et à la compensation des surcoûts générés par les handicaps structurels de ces régions ultrapériphériques de l’Europe.

Le montant des dépenses fiscales d’État consacrées à l’outre-mer passerait de 2 702 millions d’euros en 2007 à 2 809 millions d’euros en 2008.

Le tableau ci-joint présente, pour 2007 et 2008, la nature des dépenses fiscales de l’État qui contribuent aux deux programmes de la mission *Outre-mer*.

DÉTAIL DE LA DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

(en millions d'euros)

Objet de la mesure	2007	2008
Dépenses fiscales contribuant au programme <i>Emploi outre-mer</i>		
Imputation sur le revenu global des déficits industriels et commerciaux non professionnels provenant de la location d'un hôtel situé dans les DOM avec travaux	3	3
Exonération, sur agrément, des bénéfices en cas de création d'activité nouvelle dans les DOM	≤ 0,5	0
Exonération des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les DOM	≤ 0,5	≤ 0,5
Prise en compte réduite des résultats provenant d'exploitations dans les DOM (jusqu'en 2017)	85	90
Exonération des rémunérations versées dans le cadre des contrats aidés pour les Rmistes dans les DOM	nc	nc
Exonération de TVA de matières premières et des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.	80	80
Déductibilité de la TVA afférente à certains produits exonérés.	200	200
Total pour le programme	369	373
Dépenses fiscales contribuant au programme <i>Conditions de vie outre-mer</i>		
Déduction des investissements productifs réalisés outre-mer	nc	nc
Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés outre-mer	220	230
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs réalisés outre-mer (avant le 31 décembre 2007)	500	550
Réduction d'impôt sur le revenu (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion, et 40 % en Guyane)	250	270
Réduction de l'imposition forfaitaire au taux de 16 % des plus-values réalisées outre-mer	4	4
Déduction des investissements productifs réalisés outre-mer (jusqu'en 2017)	160	180
Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane	2	2
Exonération de TVA des transports maritimes de personnes et de marchandises dans la limite de chacun des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion	nc	nc
Régime de TVA des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion	1 040	1 070
Exclusion des DOM du champ d'application de la TIPP	130	130
Total pour le programme	2 306	2 436
Total pour la mission <i>Outre-mer</i>	2 702	2 809

Source : projet annuel de performances

nc : non chiffrable

La diminution du taux de la taxe sur les salaires dans les départements d'outre-mer (5 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007) sera supprimée en 2008. Votre Rapporteur spécial n'a pu obtenir plus d'informations à ce sujet.

Le fait de résider fiscalement en outre-mer procure aux contribuables un certain nombre d'avantages en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de taxe intérieure sur les produits pétroliers ou encore de droits d'enregistrement. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, les contribuables résidant fiscalement dans les départements d'outre mer bénéficient d'une réduction de 30 % (40 % en Guyane), plafonnée à 5 100 euros (6 700 euros en Guyane). Les entreprises de ces départements bénéficient d'un abattement d'un tiers de l'impôt sur les sociétés. Le régime fiscal des départements d'outre-mer est également caractérisé par l'existence de taux spécifiques en matière de TVA.

Il existe en outre des dispositifs spécifiques tendant à favoriser l'investissement :

– réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements ;

– mécanisme de défiscalisation des investissements productifs, renforcé par la loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003 (LOPOM), et prolongé jusqu'au 31 décembre 2017. Le mécanisme comprend une réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés outre-mer jusqu'à cette date, et une déduction des mêmes investissements du résultat soumis à l'impôt sur les sociétés. Les projets ainsi aidés doivent faire l'objet d'un agrément. Le montant total d'investissements agréés est passé de 552,7 millions d'euros en 2005 à 852,3 millions d'euros en 2006. Cette augmentation a concerné davantage certains secteurs : l'hôtellerie et surtout la télécommunication, passée en deux ans de 16 à 79 millions d'euros d'agréments. Quelques secteurs, à l'inverse, voient les volumes d'investissement aidés décroître : il s'agit notamment de la pêche (qui passe de 22 millions d'euros en 2004 à 1 million d'euros en 2006) et du secteur des énergies renouvelables (81 millions d'euros en 2006 contre 141 en 2004). La Réunion reste le département qui reçoit le plus d'agréments (107 projets pour un montant de 187,2 millions d'euros).

2.– La présentation et l'évaluation des dépenses fiscales ne sont pas satisfaisantes.

Le projet annuel de performances (PAP) pour 2008 compare le montant prévisionnel de la dépense fiscale en 2008 à un montant prévisionnel 2007 réactualisé, mais pas au montant prévu par le PAP 2007. Or, certains des montants annoncés dans le PAP 2007 ont fortement varié. Ainsi, la dépense au titre de l'exonération de TVA de certains produits et matières premières, évaluée à 120 millions d'euros dans le PAP 2007, se réduirait finalement à 80 millions d'euros. À l'inverse, la dépense prévue au titre de la réduction d'impôt pour investissements locatifs passerait de 170 à 220 millions d'euros. De même, la réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs coûterait 500 millions d'euros et non 410, la réduction des taux de TVA 1 040 millions d'euros et non 990. Il est compréhensible que les prévisions évoluent au gré de l'activité économique, qui détermine *in fine* le produit de l'impôt. Cela étant, **votre Rapporteur spécial estime que la présentation des dépenses fiscales dans le PAP de l'année n devrait rappeler les évaluations initiales pour l'année n-1 et fournir une explication synthétique des principales révisions des évaluations. En outre, il conviendrait que le nombre de bénéficiaires de chaque dépense fiscale soit connu du Parlement.**

Il conviendrait surtout de disposer d'une évaluation fiable de l'efficacité des défiscalisations sur l'activité économique et l'emploi. Le Gouvernement reconnaît son incapacité en la matière dans les réponses au

questionnaire budgétaire : « *Le secrétariat d'État à l'Outre-mer ne dispose pas d'outils permettant de mesurer l'effet direct des aides à l'investissement qui ont été ainsi accordées sur les performances globales du secteur économique concerné.* » Les mécanismes de défiscalisation introduits par la LOPOM ayant pour objectif de favoriser l'investissement productif, il est particulièrement étonnant que, près de quatre ans après leur mise en place, ils n'aient toujours pas fait l'objet d'une évaluation sérieuse.

C.- L'OUTRE-MER PERÇOIT DES FINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES.

1.- Les départements d'outre-mer font l'objet d'aides agricoles et piscicoles spécifiques.

Par une décision du 22 décembre 1989, le Conseil de l'Union européenne a institué un Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements d'outre-mer (POSEIDOM). Outre l'application des politiques communes dans les départements d'outre-mer, ce programme prévoit la mise en place de mesures spécifiques d'approvisionnement, et de mesures favorables au développement de certaines productions disposant de débouchés locaux. Il s'agit de créer un cadre approprié à l'application des politiques communautaires en faveur des régions ultrapériphériques afin de tenir compte de leur niveau de développement économique et social.

Depuis février 2006, le **POSEIDOM « Agriculture »** intègre l'organisation commune de marché (OCM) « Sucre », ce qui a fait croître l'enveloppe financière allouée aux départements d'outre-mer. Le tableau suivant présente le financement annuel du POSEIDOM par l'Union européenne.

FINANCEMENT ANNUEL DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LE PROGRAMME POSEIDOM

(en millions d'euros)

2007	2008	2009	2010
126,6	133,5	140,3	143,9

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

Le programme comporte huit types de mesures gérées par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). L'enveloppe financière ne fait pas l'objet d'une répartition par département, afin d'assurer un maximum de flexibilité dans la gestion. Révisée chaque année, la répartition pour 2006 et 2007 s'est opérée comme le retrace le tableau suivant.

FINANCEMENT DU PROGRAMME POSEIDOM FRANCE

(en millions d'euros)

Intitulé de la mesure	Année 2006	Année 2007
Régime spécifique d'approvisionnement	20,7	20,7
Primes animales	14,7	14,1
Importation d'animaux reproducteurs	1,4	1,4
Structuration de l'élevage	18,4	18,4
Diversification des productions végétales	12,6	12,6
Canne sucre rhum	57,6	64,5
Réseaux de références	0,4	1,0
Assistance technique	0,8	0,8
TOTAL	126,6	133,5

Source : secrétariat d'État à l'Outre-mer

Il faut ajouter à cela une dotation annuelle de 129,1 millions d'euros, résultant de l'intégration à POSEIDOM de l'OCM « Banane », opérée le 19 décembre 2006.

Le **POSEIDOM « Pêche »** aide à l'écoulement de certains produits de la pêche en Guyane et à La Réunion. Un règlement du 21 mai 2007 a renouvelé le programme jusqu'en 2013 ; jusqu'à cette date, les deux départements concernés percevront 4,9 millions d'euros par an. La mise en œuvre de ce règlement relève d'un dispositif d'application national qui devra notamment préciser les espèces éligibles ainsi que les quantités primables et le niveau des aides ; une fois validé par la Commission européenne, ce dispositif sera rétroactif au 1^{er} janvier 2007.

2.— Les départements d'outre-mer sont éligibles aux fonds structurels.

Les quatre départements d'outre-mer sont éligibles à l'objectif 1 de la politique structurelle communautaire, *Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement*. Ces départements bénéficient de l'intervention des quatre fonds structurels : Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et Fonds européen pour la pêche (FEP). Les départements d'outre-mer bénéficient actuellement de la programmation 2000-2006 des fonds structurels, dont le tableau suivant présente la situation au 1^{er} juillet 2007.

PROGRAMMATION DES FONDS STRUCTURELS AU BÉNÉFICE DES DOM - 1^{ER} JUILLET 2007

(en milliers d'euros)

	FEDER	%	FEADER	%	FSE	%	FEP	%	Total	%
Guadeloupe										
Dotation	522 254		140 175		166 855		4 397		833 683	
Programmation	501 301	96	131 514	93,8	167 384	100,3	3 965	90,2	804 166	96,5
Consommation	326 055	62,4	87 968	62,8	106 028	63,5	2 534	57,6	522 587	62,7
Guyane										
Dotation	238 161		66 089		79 889		5 422		389 561	
Programmation	234 970	98,7	64 140	97,1	81 054	101,5	5 276	97,3	385 440	98,9
Consommation	151 844	63,8	44 969	68	52 326	65,5	4 626	85,3	253 767	65,1
Martinique										
Dotation	473 783		101 792		121 019		7 196		703 791	
Programmation	455 177	96,1	97 029	95,3	121 390	100,3	7 123	99	680 720	95,3
Consommation	256 039	54	69 305	68,1	74 919	61,9	4 527	62,9	4 527	62,9
Réunion										
Dotation	823 386		290 611		459 735		14 369		1 588 101	
Programmation	795 895	96,7	297 223	102,3	550 665	119,8	14 801	103	1 658 586	104,4
Consommation	470 720	57,2	199 403	68,6	336 371	73,2	9 146	63,7	1 015 641	64

Source : secrétariat d'État à l'Outre-mer

Pour la période 2007-2013, les départements d'outre-mer devraient percevoir :

- 3 178 millions d'euros du FEDER et du FSE
- 631 millions du FEADER ;
- 34,5 millions d'euros du FEP.

3.— Les autres collectivités d'outre-mer sont soutenues par le Fonds européen de développement.

Les relations entre les collectivités d'outre-mer (COM) et l'Union européenne sont régies par la décision d'association du 27 novembre 2001, entrée en vigueur le 2 décembre de la même année et prévue pour s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2011. Cette décision, qui succède à celle du 25 juillet 1991, prend en compte les grandes orientations mentionnées dans la déclaration n° 36 concernant les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam. Ces orientations visent à « *promouvoir plus efficacement le développement économique et social des pays et territoires d'outre-mer* », notamment en accentuant l'aide du Fonds européen de développement (FED) en faveur des territoires les moins avancés, à « *approfondir les relations économiques entre les pays et territoires d'outre-mer et l'Union européenne* » et à « *mieux*

prendre en compte la diversité et la spécificité » de ces territoires. Les versements du FED ne transitent pas par le budget de l'État ; ils sont en principe attribués directement aux bénéficiaires.

Sont actuellement versés aux COM les reliquats des sixième, septième et huitième FED, ainsi que les sommes allouées au titre du neuvième FED. Le tableau suivant retrace l'ensemble de ces transferts.

FINANCEMENTS DU FED

(en euros)

PTOM	Transfert des reliquats des FED 6 à 8	Allocations FED 9	Total disponible
Nouvelle-Calédonie	18 874 541	19 750 000	30 348 087
Polynésie française	3 991 737	16 650 000	20 641 737
Terres australes et antarctiques françaises	-	-	-
Wallis et Futuna	4 820 600	11 500 000	16 320 600
Mayotte	9 123 172	15 200 000	24 323 172
Saint-Pierre-et-Miquelon	474 541	18 400 000	18 874 541

Source : secrétariat d'État à l'Outre-mer

À compter du 1^{er} janvier 2008, ces collectivités bénéficieront du dixième FED.

II.- L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER EN 2006 ET 2007

Votre Rapporteur spécial se bornera ici à un commentaire de l'exécution du budget de la mission pour l'année 2006 et le premier semestre 2007. Les différents dispositifs mentionnés seront évoqués dans le détail à propos de l'examen du présent projet de budget, de même que les évolutions de l'architecture budgétaire.

A.- L'EXÉCUTION 2006 EST LA PREMIÈRE À ÊTRE PRÉSENTÉE DANS UN RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES.

Il faut signaler en préambule que la rédaction du rapport annuel de performances (RAP) n'a pas été aisée pour le ministère de l'Outre-mer, qui s'est trouvé confronté à des difficultés d'analyse des données issues des systèmes d'information. L'imperfection des données a conduit à de nombreuses erreurs d'imputation des dépenses entre les différentes catégories. En outre, à l'échelle déconcentrée, des erreurs de saisie expliquent que des dépenses ne soient pas imputées correctement. Cela rend difficile une analyse fine de l'exécution des crédits de 2006.

1.- La gestion des crédits a été marquée par un volume important de redéploiements.

Le tableau suivant présente les dotations ouvertes en 2006 au titre de la mission *Outre-mer* (y compris les fonds de concours) et les crédits consommés :

CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2006 AU TITRE DE LA MISSION OUTRE-MER

(en millions d'euros)

	Dotations (y compris fonds de concours)	Crédits consommés
Programme 138 <i>Emploi outre-mer</i>	1 228,5	1 199,4
Action 1 <i>Abaissement du coût du travail et dialogue social</i>	882,6	842,5
Action 2 <i>Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi</i>	346,0	356,9
Programme 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	538,9	406,2
Action 1 <i>Logement</i>	267,8	172,7
Action 2 <i>Aménagement du territoire</i>	125,1	101,7
Action 3 <i>Continuité territoriale</i>	52,6	50,9
Action 4 <i>Sanitaire et social</i>	89,5	76,2
Action 5 <i>Culture, jeunesse et sports</i>	3,9	4,7
Programme 160 <i>Intégration et valorisation de l'outre-mer</i>	362,0	406,7
Action 1 <i>Collectivités territoriales</i>	268,1	320,7
Action 2 <i>Coopération régionale</i>	3,2	3,3
Action 3 <i>Soutien et état-major</i>	90,6	82,7
Total	2 129,4	2 012,3

Source : ministère de l'Outre-mer

a) *Le programme Emploi outre-mer*

La gestion des crédits du programme a été marquée par le transfert d'une enveloppe de 37 millions d'euros (en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement) de l'action *Abaissement du coût du travail et dialogue social* vers l'action *Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi*, afin de financer le développement des différents types de contrats aidés.

Les reports de crédits de paiement en provenance de l'exercice 2005 ont atteint 4,1 millions d'euros, dont 3,99 millions d'euros ont été affectés à la résorption de la dette contractée au titre des exonérations de charges sociales.

Pour le reste, diverses modifications de la nomenclature budgétaire ont été effectuées, rendant l'analyse de l'exécution des crédits délicate. Une grande part des crédits ouverts au titre de l'action *Abaissement du coût du travail et dialogue social* a ainsi été consommée au titre de catégories différentes de celles prévues initialement.

En outre, un certain nombre d'erreurs de saisie effectuées par les gestionnaires déconcentrés contribue à accentuer ces écarts.

b) *Le programme Conditions de vie outre-mer*

Doté en loi de finances initiale pour 2006 de 538,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 410,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP), le programme a connu plusieurs évolutions de ses dotations en cours d'exercice. 8,7 millions d'euros (AE=CP) ont été annulés. En revanche la dotation disponible a été majorée par un rattachement de fonds de concours de 22 millions d'euros (au titre du plan exceptionnel en faveur de la Guyane⁽¹⁾) ; 8,4 millions d'euros ont été rattachés en fin d'exercice au titre du plan de résorption de la dette « logement » et 25 millions d'euros en crédits de paiement (60 millions d'euros en autorisations d'engagement) ont été ouverts par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2006, à la suite des annonces en faveur de la politique du logement faites par le Premier ministre aux Antilles en octobre 2006. Ces crédits n'ont pas pu être matériellement consommés dès 2006, ils ont donc été reportés vers la gestion 2007.

Le responsable du programme a utilisé les possibilités offertes en matière de fongibilité des crédits. Ainsi, les besoins de crédits au titre de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) ayant dépassé les prévisions (Action *Sanitaire et sociale*), des crédits des autres actions ont pu abonder ces dotations. De même, 11 millions d'euros supplémentaires ont été affectés au financement des contrats aidés. Au sein de l'action *Continuité territoriale*, une

(1) Plan arrêté le 29 juin 2005, prévoyant le versement de 152 millions d'euros afin de mener des actions dans divers domaines, de nature à répondre aux défis posés par la croissance démographique du département et la baisse de PIB qui en résulte.

partie des moyens de la dotation de continuité territoriale, non utilisée par les régions, a été redéployée pour financer les besoins du passeport mobilité.

c) Le programme Intégration et valorisation de l'outre-mer

L'année 2006 a été marquée par deux événements qui ont conduit le responsable de programme à adapter les dotations prévues. Il s'agit de la crise du chikungunya à La Réunion et à Mayotte, qui a conduit à une forte mobilisation des services de l'État, et du cyclone Diwa qui a frappé La Réunion au début de l'année 2006, occasionnant de graves dégâts en matière agricole.

La lutte contre le chikungunya a nécessité l'ouverture de 30 millions d'euros par le décret d'avance du 27 mars 2006. L'État a également pu apporter son aide aux sinistrés du cyclone grâce à une enveloppe de 5,1 millions d'euros ouverte par un décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles.

2.— La mesure de la performance est assez lacunaire.

a) Le programme Emploi outre-mer

L'**objectif 1** (*Encourager la création d'emplois durables dans le secteur marchand*) recoupe l'objectif 4 (*Promouvoir le secteur marchand au sein des mesures aidées*). L'indicateur associé à l'objectif 1 mesure le taux de croissance de l'emploi salarié dans les établissements exonérés de cotisations patronales de sécurité sociale dans les départements d'outre-mer, rapporté à l'évolution de l'emploi salarié outre-mer. Ce taux aurait dû être de 0,61 % selon la cible fixée, mais les données ne figurent pas dans le rapport annuel de performances, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) n'ayant pas été en mesure de fournir ces données avant le mois de juin 2007.

L'**objectif 2** (*Encourager les jeunes à la création de leur propre emploi par la création d'entreprises durables*) est associé à un indicateur mesurant le taux de pérennisation des entreprises après trois ans. Ce taux aurait dû être de 60 % en 2006, mais les directions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle n'ont pas été en mesure de transmettre à temps les données correspondantes.

L'**objectif 3** (*Lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics les plus éloignés de l'emploi*) est associé à trois indicateurs.

Le premier mesure le pourcentage des publics prioritaires qui bénéficient, six mois après la sortie de la mesure, d'une solution. Ce taux aurait dû être de 60 % en 2006. Ces données ne sont pas connues précisément car leur collecte nécessite la définition d'un dispositif spécifique regroupant des éléments détenus par différents opérateurs. Le ministère de l'Outre-mer indiquait au moment de la publication du rapport annuel de performances qu'un travail était en cours, associant les organismes concernés : le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), l'Agence nationale pour

l'emploi (ANPE), la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

Le deuxième indicateur mesure la part des demandeurs d'emploi de longue durée bénéficiaires de contrats aidés. Ce taux est satisfaisant en 2006 puisque 43,3 % des bénéficiaires de contrats aidés étaient des demandeurs d'emplois de longue durée, alors que la cible fixée était de 29 %.

Le troisième indicateur mesure la proportion de bénéficiaires du RMI parties à un contrat aidé. Ce taux était de 34 % en 2005 mais de 14 % seulement en 2006. Ce mauvais chiffre peut s'expliquer par la signature, en 2006, de 13 309 contrats d'avenir, qui s'adressent aux mêmes personnes, et qui sont mis en œuvre par le ministère chargé de l'emploi.

L'objectif 4 (*Promouvoir le secteur marchand au sein des mesures aidées*) est associé à deux indicateurs.

Le premier mesure la part de bénéficiaires de mesures aidées pour le secteur marchand par rapport au total de bénéficiaires de mesures aidées. Ce taux est passé de 24 % en 2005 à 42 % en 2007. Ces résultats sont particulièrement notables en Guadeloupe où le taux atteint 67 %. Cette progression importante s'explique notamment par le nombre de personnes entrant dans le dispositif du congé-solidarité.

Le deuxième indicateur évalue la variation du rapport entre les crédits des mesures d'aides à l'emploi du secteur marchand et les mesures d'aides à l'emploi du secteur non marchand. Ce taux était de seulement 19,5 % en 2005, mais il a atteint 297 % en 2006. Ce résultat surprenant s'explique lui aussi par la montée en puissance du dispositif de congé-solidarité.

L'objectif 5 (*Assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA⁽¹⁾*) est accompagné d'un indicateur assez pertinent, portant sur le taux d'insertion des volontaires en fin de contrat. Ce taux était de 65 % en 2004 et de 71,2 % en 2005. Il a atteint 76,5 % en 2006, ce qui est un bon résultat.

b) Le programme Conditions de vie outre-mer

L'objectif 1 (*Mieux répondre aux besoins de logement social*) avait fait l'objet d'une critique de la Cour des comptes, reprise par la mission d'information de votre Commission, qui jugeait préférable de le scinder en deux objectifs, l'un portant sur l'accession sociale à la propriété et l'autre sur la résorption de l'habitat insalubre. Le ministère a indirectement tenu compte de cette remarque puisque les indicateurs ont été améliorés dès le PAP 2007. Évidemment, dans le RAP 2006, ce sont les deux indicateurs abandonnés en 2007 qui sont renseignés : centrés sur les

(1) Service militaire adapté.

délais de livraison des logements, ils ne rendent pas effectivement compte de l'action du ministère, qui ne dispose que de peu de leviers pour accélérer les chantiers.

Le premier indicateur mesure le taux de logements neufs livrés dans un délai de trois ans. Ce taux varie de 28 % en Martinique à 90 % à Mayotte, mais, dans cette dernière collectivité, les logements neufs concernés (« cases » notamment) sont plus rapides à construire que dans les départements d'outre-mer. En l'absence de recul sur les années antérieures, l'analyse de ces données reste délicate.

Le deuxième indicateur mesure le taux de logements réhabilités dans un délai d'un an. Il varie de 40 % en Guyane à 100 % à Mayotte. Là encore, ces données ne peuvent être analysées correctement et l'excellent résultat obtenu à Mayotte ne peut pas être comparé à ceux observés ailleurs.

L'objectif 2 (*Optimiser l'efficacité des dispositifs favorisant la continuité territoriale*) est associé à un indicateur adapté qui mesure le coût moyen du passeport mobilité par bénéficiaire, corrigé de l'évolution du cours du pétrole. Celui-ci était de 908 euros en 2004 et de 871 euros en 2005. Il est de 988 euros en 2006, soit un niveau supérieur aux dernières prévisions (944 euros). Cette augmentation s'explique par la part plus importante de bénéficiaires originaires des collectivités du Pacifique – plus éloignées de la métropole – en 2006 qu'en 2005.

L'objectif 3 (*Offrir une couverture complémentaire maladie aux personnes disposant de faibles ressources*) est associé à un indicateur mesurant le taux de recours à la CMU-c dont le dispositif était géré par le ministère de l'Outre-mer en 2006. En 2007, ce dispositif est intégré dans le mécanisme de gestion globale de la CMU, géré par le ministère chargé de la santé publique. L'indicateur valide en 2006 indique que 14,4 % des personnes éligibles ont eu recours à la CMU-c, ce qui est un chiffre supérieur à la cible, fixée à 8,1 %.

c) Le programme Intégration et valorisation de l'outre-mer

Ce programme, supprimé dans le PAP 2008, comporte cinq objectifs associés à un seul indicateur chacun. Il est très difficile de porter une appréciation sur ces performances, alors qu'aucun indicateur ne comporte de valeurs rétrospectives sur les résultats, ne serait-ce que pour l'année 2005.

L'objectif 1 (*Optimiser les procédures de notification des montants des dotations aux collectivités territoriales*) comporte un indicateur qui mesure le délai de notification aux collectivités du montant des dotations prévues au titre de l'année. Ce taux est de 101 jours en 2006 contre une prévision de seulement 40 jours. Ce mauvais résultat s'explique par le retard pris dans la mise en place des budgets opérationnels de programme (BOP) en début d'année 2006 et par l'échelonnement des notifications partielles du versement de certaines dotations.

Il est à espérer que la sortie de la période de rodage de la LOLF permettra de parvenir à la cible.

L'**objectif 2** (*Optimiser l'aide aux victimes et aux collectivités touchées par les catastrophes naturelles*) est associé à un indicateur relatif au pourcentage de dossiers complets parvenus au ministère de l'Outre-mer pour l'examen au comité des fonds de secours.

L'**objectif 3** (*Optimiser la fonction juridique du ministère de l'outre-mer*) est associé à un indicateur mesurant le taux de textes d'application des lois publiés dans les délais. Ce taux est de 70 % en 2006.

L'**objectif 4** (*Garantir les moyens humains aux services (administration centrale et représentations de l'État outre-mer) en assurant une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences performants*) est assorti d'un indicateur, de portée limitée, mesurant le taux de mobilité des agents de l'administration après trois ans au même poste.

L'**objectif 5** (*Optimiser les processus de gestion*) propose de mesurer le coût de fonctionnement rapporté à chaque agent du ministère afin d'estimer l'évolution de leur efficacité. Ce coût moyen est de 15 870 euros en 2005, de 15 409 euros en 2006 et de 18 303 en 2007. Ces chiffres sont donc tous inférieurs à la cible fixée pour 2008 (18 397 euros).

B. – L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2007 : BILAN AU 31 AOÛT 2007

Des **fonds de concours** ont été rattachés à la mission *Outre-mer*, à hauteur de 3,13 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3,16 millions d'euros en crédits de paiement, dont 2,62 millions d'euros de crédits européens destinés à financer la formation professionnelle du SMA.

4,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 million d'euros en crédits de paiement ont été annulés, représentant la contribution de la mission *Outre-mer* au financement de priorités gouvernementales, dont la construction de logements sociaux et le plan d'action en faveur des sans abri.

Une partie des **crédits mis en réserve** en application de l'article 51 de la LOLF a été dégelée, à hauteur de 14,9 millions d'euros.

Les **crédits transférés** vers le programme du ministère de la Fonction publique (129 335 euros en AE=CP) correspondent à la quote-part de la mission *Outre-mer* au financement de différentes mesures sociales décidées par le Premier ministre (notamment la mise en place du chèque emploi service universel dans la fonction publique).

Le montant des **crédits 2006 reportés sur la gestion 2007** est de 230,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 70,6 millions d'euros en crédits de paiement.

Ce montant particulièrement élevé s'explique par l'importance des crédits ouverts en loi de finances rectificative 2006 (64 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25 millions d'euros en crédits de paiement), le rattachement tardif de fonds de concours (17,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 22,3 millions d'euros en crédits de paiement), et des reports techniques induits par l'application ACCORD-LOLF (135 millions d'euros en autorisations d'engagement). Ce dernier report correspond à des autorisations d'engagement destinées à couvrir des dispositifs pluriannuels d'aides à l'emploi.

Le tableau suivant récapitule les mouvements intervenus au titre de la gestion 2007.

MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS POUR LA MISSION OUTRE-MER AU 31 AOÛT 2007

(en millions d'euros)

	LF1 2007		Article 12 LOLF		Article 13 LOLF		Article 15 LOLF		Article 17 LOLF		TOTAL	
	AE	CP	Décrets de transfert		Décrets d'avance		Arrêté de report		Rattachement fonds de concours			
			AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Conditions de vie outre-mer												
Autres titres :												
autres dépenses 02	447 926 107	390 426 107	-900 000	-300 000	-1 286 727	-270 619	79 949 541	53 376 048	51 734	51 734	525 740 655	443 283 270
Total programme	447 926 107	390 426 107	-900 000	-300 000	-1 286 727	-270 619	79 949 541	53 376 048	51 734	51 734	525 740 655	443 283 270
Emploi outre-mer												
T2 : dépenses de personnel 01	85 890 000	85 890 000	-72 354	-72 354							85 817 646	85 817 646
Autres titres : autres dépenses 02	1 069 610 518	1 065 440 518			-2 995 430	-733 475	138 475 045	8 173 602	2 593 446	2 622 212	1 207 683 579	1 075 502 857
Total programme	1 155 500 518	1 151 330 518	-72 354	-72 354	-2 995 430	-733 475	138 475 045	8 173 602	2 593 446	2 622 212	1 293 501 225	1 161 320 503
Intégration et valorisation de l'outre-mer												
T2 : dépenses de personnel 01	67 640 748	67 640 748	-56 981	-56 981							67 583 767	67 583 767
Autres titres : autres dépenses 02	339 962 067	343 360 067					11 962 296	9 073 558	468 842	468 842	352 393 205	352 902 467
Total programme	407 602 815	411 000 815	-56 981	-56 981	0		11 962 296	9 073 558	468 842	468 842	419 976 972	420 486 234
TOTAL MISSION	2 011 029 440	1 952 757 440	-1 029 335	-429 335	-429 335	-1 004 094	230 386 882	70 623 208	3 114 022	3 142 788	2 239 218 852	2 025 090 007

Source : secrétariat d'État à l'Outre-mer

Le taux de consommation des autorisations d'engagement du programme *Conditions de vie outre-mer* est assez faible (32 %). Cela s'explique notamment par le fait que les crédits en faveur du logement sont habituellement engagés en fin d'année. En outre, la signature tardive des contrats de plan a retardé l'engagement des dépenses afférentes.

Le taux de consommation des autorisations d'engagement (83 %) et des crédits de paiement (84 %) du programme *Emploi outre-mer* est déjà très élevé. Ce taux soulève la question de la sous-budgétisation du programme, sur laquelle votre Rapporteur spécial reviendra ci-après.

L'exécution du programme *Intégration et valorisation de l'outre-mer* est également soutenue (67 % des autorisations d'engagement et 74 % des crédits de paiement). Cela s'explique entre autres par la forte mobilisation des crédits relatifs au fonds de secours pour l'outre-mer (17,6 millions d'euros pour indemniser les victimes du cyclone Gamède et 5,7 millions d'euros de dépenses liées au chikungunya). Un décret d'avance du 25 octobre 2007 a ouvert 61 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement pour le financement des dépenses engendrées par le passage de l'ouragan Dean, et annulé 61,56 millions d'euros en autorisations d'engagement et 61 millions en crédits de paiement, la différence entre les ouvertures et les annulations correspondant à la réserve de précaution.

Le tableau suivant présente l'exécution des crédits au titre de la gestion 2007.

CONSUMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER EN 2007

Programme/action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Crédits disponibles	Consommation	% consommation	Crédits disponibles	Consommation	% consommation
PROGRAMME 123						
01 Logement	260 700 000	56 885 223	21,82	193 400 000	117 437 565	60,72
02 Aménagement du territoire	126 268 172	38 666 035	30,62	111 673 966	64 538 658	57,79
03 Continuité territoriale	54 368 647	35 730 390	65,72	46 247 984	25 524 323	55,19
04 Sanitaire et social	50 718 069	34 763 499	68,54	52 956 069	35 155 242	66,39
05 Culture jeunesse et sports	2 680 000	1 804 692	67,34	2 680 000	1 431 692	23,42
Crédits non répartis	31 005 767			36 325 251		
(dont réserve gouvernementale)	18 544 248			16 685 356		
Total programme 123	525 740 655	167 849 839	31,93	459 968 626	244 087 480	53,07
PROGRAMME 138						
01 Abaissement du coût du travail et dialogue social	798 820 057	779 341 773	97,56	794 938 675	772 255 416	97,15
02 Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi	443 622 692	292 700 210	65,98	312 478 813	207 936 760	66,54
Mouvements et crédits non répartis	51 058 476			53 903 015		
(dont réserve gouvernementale)	46 644 385			46 435 885		
Total programme 138	1 293 501 225	1 072 041 983	82,88	1 161 320 503	980 192 176	84,40
PROGRAMME 160						
01 Collectivités territoriales	299 201 122	220 447 082	73,68	301 955 454	256 827 942	85,05
02 Coopération régionale	2 700 731	2 181 229	80,76	2 700 731	1 721 840	63,75
03 Soutien État Major	97 988 175	56 699 005	57,86	95 963 589	51 693 037	53,87
Crédits non répartis	20 086 944			19 866 460		
(dont réserve gouvernementale)	101 461			101 461		
Total programme 160	420 078 433	279 327 316	66,49	420 486 234	310 242 819	73,78
TOTAL MISSION OUTRE-MER	2 239 320 313	1 519 219 138	68	2 041 775 363	1 534 522 475	75

Source :secrétariat d'État à l'Outre-mer.

III.— LE PROJET DE BUDGET POUR 2008

A.— LA RÉDUCTION DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER S'EXPLIQUE PAR DES MESURES DE PÉRIMÈTRE.

Le volume total des crédits demandés pour 2008 au titre de la mission *Outre-mer* est en recul par rapport aux crédits initiaux pour 2007 : 1,76 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,73 milliard d'euros en crédits de paiement contre respectivement 2 milliards d'euros et 1,95 milliard d'euros.

1.— La mission comptera deux programmes seulement en 2008.

La mission outre-mer comportait jusqu'ici trois programmes : *Emploi outre-mer*, *Conditions de vie outre-mer*, *Intégration et valorisation de l'outre-mer*. Elle n'en comptera plus que deux en 2008, après la suppression du programme *Intégration et valorisation de l'outre-mer*.

Ce programme comptait trois actions : *Collectivités territoriales*, *Coopération régionale*, *Soutien et état-major*. Les deux premières actions ont été transférées vers le programme *Conditions de vie outre-mer*, l'action *Coopération régionale* s'intitulant désormais *Insertion économique et coopération régionale*. Les crédits de l'action *Soutien et état-major* ont quant à eux été transférés vers la mission *Administration générale et territoriale de l'État (AGTE)*. Ils font l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial de notre collègue Marc Le Fur ⁽¹⁾.

L'objectif affiché par le Gouvernement est de mutualiser les moyens de gestion dans le cadre du nouveau périmètre ministériel. En effet, au lendemain des élections du printemps 2007, le ministère de l'Outre-mer a été transformé en un secrétariat d'État à l'Outre-mer rattaché au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Les crédits de personnel et de fonctionnement de l'ancienne action *Soutien et état-major* seront donc désormais gérés par le ministère de l'Intérieur dans le cadre de la mission *AGTE*. L'Intérieur gère déjà les crédits des préfectures des départements d'outre-mer ; il aura désormais la charge des préfectures et hauts-commissariats des COM et de la Nouvelle-Calédonie, ainsi que le fonctionnement de l'administration centrale de l'outre-mer.

Le programme *Administration territoriale* de la mission *AGTE* va se voir transférer les moyens et les effectifs des représentations de l'État en outre-mer, auparavant gérées par le ministère de l'Outre-mer. Le mouvement porte sur 845 équivalents temps plein travaillé (ETPT), 59,31 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 58,95 millions d'euros de crédits de paiement.

(1) Document Assemblée nationale n° 276, annexe 2.

Les moyens et effectifs de l'administration centrale de l'outre-mer transférés à la mission *AGTE* (programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*) représentent 298 ETPT, 35 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 34,53 millions d'euros de crédits de paiement.

Le tableau suivant retrace l'ensemble de ces mouvements.

**TRANSFERTS DE L'ANCIENNE ACTION *SOUTIEN ET ÉTAT-MAJOR*
VERS LA MISSION *AGTE***

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	ETPT
Programme <i>Administration territoriale</i>	59,31	58,95	845
Programme <i>Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur</i>	35	34,58	298
Total	94,31	93,53	1 143

Source : commission des Finances

À titre d'information, l'action *Soutien et état-major* disposait pour 2007 de 98 millions d'euros en autorisations d'engagement et 96 millions d'euros en crédits de paiement, avec un plafond d'emplois de 1 180 ETPT prévu en loi de finances pour 2007. 37 postes auront donc été supprimés entre 2007 et 2008.

Cette réforme de l'architecture budgétaire de la mission *Outre-mer* appelle plusieurs commentaires :

– la suppression du programme *Intégration et valorisation de l'outre-mer* améliore la lisibilité de la mission. En effet, les objectifs du programme 160 n'étaient pas très clairement identifiables, en raison de la diversité des mesures financées. Les actions *Collectivités territoriales* et *Coopération régionale* trouvent assez bien leur place dans le programme *Conditions de vie outre-mer* ;

– le transfert des moyens territoriaux de soutien et de personnel vers la mission *AGTE* présente une certaine cohérence, une partie de ces moyens étant déjà gérée par le ministère de l'Intérieur ;

– le transfert des moyens centraux de soutien et de personnel vers la mission *AGTE* paraît répondre à une préoccupation managériale, afin de faire en sorte par exemple qu'un fonctionnaire en poste dans une collectivité d'outre-mer et le directeur d'administration centrale dont il dépend soient rattachés, d'un point de vue budgétaire et fonctionnel, au même responsable de programme. Il faudra toutefois veiller à ce que ce découpage entre le secrétariat d'État et le ministère de l'Intérieur ne se traduise pas par des lourdeurs excessives dans la gestion quotidienne du secrétariat d'État ;

– il conviendrait de garantir une certaine stabilité au découpage choisi. En effet, si le secrétariat d'État était appelé à redevenir un ministère de plein exercice, la gestion des crédits de personnel et de fonctionnement, notamment pour l'administration centrale, relèverait-elle toujours du ministère de l'Intérieur ?

2.— Une partie des crédits du programme *Emploi outre-mer* sera transférée vers la mission *Travail et emploi*.

À compter du 1^{er} janvier 2008, la DGEFP aura l'entière responsabilité de la gestion des contrats aidés ultramarins, qu'ils relèvent du secteur marchand ou du secteur non marchand. L'objectif est selon le Gouvernement de concentrer l'action de la mission *Outre-mer* sur les seuls secteurs d'intervention pour lesquels des dispositifs spécifiques sont nécessaires. Il est apparu logique de transférer au ministère chargé de l'emploi la gestion des dispositifs destinés à ramener vers le marché du travail les publics qui en sont éloignés.

Le financement des contrats aidés outre-mer s'élevait à 183,4 millions d'euros en 2007. Mais seuls 158 millions seront désormais financés depuis la mission *Travail et emploi*. Résultat de l'arbitrage rendu par le Premier ministre, ce chiffre n'est pas explicable par les seuls changements apparents dans le dispositif des contrats aidés : l'enveloppe globale a évolué, sans qu'il soit possible de dire par avance sur quelles mesures porteront les ajustements nécessaires. Les développements ultérieurs sur les contrats aidés souligneront toutefois que certains dispositifs ne seront plus financés en 2008.

La démarche tendant à faire évoluer le secrétariat d'État à l'Outre-mer d'une logique de gestion de crédits à une logique de coordination doit être encouragée. À ce titre, le transfert des contrats aidés vers la mission *Travail et emploi* apparaît judicieux. Votre Rapporteur spécial doit néanmoins relever l'absence de source d'information synthétique permettant de disposer d'une vision claire des mesures de transfert intervenues.

*

* *

En raison de ces modifications de périmètre, qui s'accompagnent de surcroît de redéploiements des crédits entre actions, il est assez délicat d'avoir une vision synthétique de l'évolution des crédits. Votre Rapporteur spécial regrette que le Gouvernement n'ait pas communiqué plus clairement à ce sujet.

Dans un premier temps, le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique annonçait un repli des crédits de paiement de 6,8 % à structure 2008. Ce chiffre a été démenti par le secrétariat d'État. De fait, ce chiffre tenait compte uniquement du transfert opéré vers la mission *AGTE*, et non du transfert vers la mission *Travail et emploi*. Prenant en compte les deux transferts en question, le secrétariat d'État annonce une progression des crédits de paiement de 3 %, à structure 2008.

En 2007, le ministère chargé de l'outre-mer a consacré 279 millions d'euros de crédits de paiement au financement de mesures qui seront en 2008 transférées vers les missions *AGTE* et *Travail et emploi*. Ramenés à la

structure 2008, les crédits de paiement disponibles en 2007 se montaient donc à 1 673 millions d'euros. La progression entre ces 1 673 millions d'euros et les 1 730 millions d'euros de crédits de paiement prévus en 2008 est de 3,4 %. Étrangement, le secrétariat d'État affiche une progression de seulement 3 %, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant. Votre Rapporteur spécial n'a pas obtenu d'explications à ce sujet.

	LFI 2007		PLF 2008		Variation PLF 2008/LFI 2007 (%)	
Mission outre-mer	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 123 - Conditions de vie outre-mer	757 867 061	705 789 647	761 963 173	721 413 173	1	2
Action 1 - Logement	210 750 000	175 750 000	236 000 000	200 000 000	12	14
Action 2 - Aménagement du territoire	119 000 000	100 000 000	134 000 000	110 000 000	13	10
Action 3 - Continuité territoriale	57 532 437	54 032 437	54 232 603	54 232 603	-6	0
Action 4 - Sanitaire et social	56 873 670	56 873 670	35 229 515	35 229 515	-38	-38
Action 5 - Culture, jeunesse et sports	3 770 000	3 770 000	3 000 000	3 000 000	-20	-20
Action 6 - Collectivités territoriales (ex-P160)	306 960 867	312 383 256	296 501 055	315 951 055	-3	1
Action 7 - Insertion économique et coopération régionales (ex-P160)	2 980 087	2 980 284	3 000 000	3 000 000	1	1
Programme 138 - Emploi outre-mer (structure constante)	1 155 500 518	1 151 330 518	1 149 402 000	1 166 602 000	-1	1
Programme 138 - Emploi outre-mer (nouveau périmètre)	963 343 704	967 955 235	1 001 702 000	1 008 662 000	4	4
Action 1 - Abaissement du coût du travail dont :	841 208 518	834 928 518	875 100 000	875 100 000	4	5
Transfert	21 118 200	14 858 175	8 100 000	8 100 000	-62	-45
Exonérations de charges sociales	819 484 970	819 484 970	867 000 000	867 000 000	6	6
Action 2 - Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle dont :	314 292 000	316 402 000	274 302 000	291 502 000	-13	-8
Transfert	171 038 614	168 517 108	139 600 000	149 840 000	-18	-11
SMA titre II	85 890 000	85 890 000	83 572 000	83 572 000	-3	-3
SMA autres titres	25 890 000	28 000 000	24 430 000	27 430 000	-6	-2
Ex-programme 160 - Intégration et valorisation de l'outre-mer	97 661 861	95 637 275	95 431 207	94 461 207	-2	-1
Actions 3 - Soutien et état-major dont :	97 661 861	95 637 275	95 431 207	94 461 207	-2	-1
Titre II	67 640 748	67 640 748	67 557 521	67 557 521	0	0
Autres titres	30 021 113	27 996 527	27 873 686	26 903 686	-7	-4
TOTAL MISSION OUTRE-MER (structure constante)	2 011 029 440	1 952 757 440	2 006 796 380	1 982 476 380	0	2
TOTAL MISSION OUTRE-MER (nouveau périmètre)	1 721 210 765	1 673 744 882	1 763 665 173	1 730 075 173	2	3
TOTAL MISSION OUTRE-MER HORS EXOS (nouveau périmètre)	901 725 795	854 259 912	896 665 173	863 075 173	-1	1
Pour mémoire :						
Programme 138 – Emploi outre-mer						
Action 2 hors SMA (nouveau périmètre)	32 078 734	34 580 265	26 700	30 660 000	-17	-11
Action 2 - SMA	111 780 000	113 890 000	108 002 000	111 002 000	-3	-3

Source : secrétariat d'État à l'Outre-mer

B.– LE PROGRAMME *EMPLOI OUTRE-MER* EST RECENTRÉ SUR L'ABAISSEMENT DU COÛT DU TRAVAIL ET LA POLITIQUE DE QUALIFICATION.

La finalité du programme est de faciliter la création d'emplois et l'accès au marché du travail des ultramarins. La situation socio-économique de l'outre-mer se caractérise en effet par un taux de chômage moyen plus de deux fois supérieur au taux métropolitain (20,7 % contre 8,6 % en janvier 2007), ainsi qu'un nombre important de bénéficiaires du RMI. Le programme représente 57,8 % du volume total des crédits de paiement de la mission.

1.– L'action *Abaissement du coût du travail* succède à l'action *Abaissement du coût du travail et dialogue social*.

a) *L'intégralité des crédits de l'action est désormais consacrée à la compensation des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.*

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits entre 2007 et 2008.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 1 ENTRE 2007 ET 2008

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
<i>Abaissement du coût du travail et dialogue social</i> (LFI 2007)	841 208 518	834 928 518
<i>Abaissement du coût du travail</i> (PLF 2008)	867 000 000	867 000 000
Variation (en %)	+3	+3,8

Source : projet annuel de performances

Jusqu'en 2007, outre les mesures d'exonération, l'action *Abaissement du coût du travail et dialogue social* finançait les dispositifs suivants qui, sauf mention contraire, sont désormais financés depuis la mission *Travail et emploi* :

– le volet « création d'entreprise » du projet initiative jeune (PIJ), à hauteur de 12 millions d'euros de crédits de paiement dans le PAP 2007 ;

– les primes à la création d'emploi, à hauteur de 1,6 million d'euros ;

– la prime à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte (PEJ), à hauteur de 230 150 euros ⁽¹⁾;

– les primes à la création d'emploi aux îles Wallis-et-Futuna, à hauteur de 80 076 euros ;

(1) Dispositif désormais financé depuis l'action Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle (cf. infra).

– les mesures de restructurations en faveur des entreprises en difficulté, à hauteur de 945 000 euros.

En conséquence, l'augmentation à périmètre constant des crédits de l'action *Abaissement du coût du travail* est plus importante que l'accroissement facial présenté dans le tableau ci-dessus.

L'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale est destinée à réduire le coût du travail afin d'en accroître la demande et en conséquence de créer des emplois.

En vertu de l'article L.131-7 du code de la sécurité sociale, l'État est tenu de compenser aux organismes de sécurité sociale les sommes dont ils n'ont pu être crédités du fait de la mise en œuvre d'une politique d'exonérations.

Le dispositif actuel d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale a été introduit par la LOPOM, qui a renforcé le dispositif préexistant, prévu par la loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 (LOOM). Seuls sont concernés les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'exonération est totale dans la limite d'un plafond de rémunération égal au SMIC majoré, selon les entreprises concernées, de 30, 40 ou 50 %.

Les entreprises exonérées dans la limite de 1,3 SMIC sont les suivantes :

- entreprises de moins de 11 salariés ;
- entreprises du BTP de moins de 51 salariés ⁽¹⁾ ;
- entreprises de transport aérien, maritime et fluvial⁽²⁾.

Les entreprises du secteur dit « exposé », c'est-à-dire subissant les contraintes liées à l'éloignement et la concurrence de pays dans lesquels le coût du travail est particulièrement bas, bénéficient d'exonérations complémentaires, à hauteur de 1,4 SMIC. Il s'agit par exemple de l'agriculture, de la pêche, ou encore de la production audiovisuelle.

Enfin, sont exonérées à hauteur de 1,5 SMIC les entreprises du tourisme, de la restauration de tourisme classée et de l'hôtellerie.

(1) Les entreprises de plus de 51 salariés bénéficient tout de même d'une exonération égale à 50 % du montant des cotisations.

(2) Sous un certain nombre de conditions de desserte fixées par l'article L. 752-3-1 du code de la Sécurité sociale.

b) L'évaluation du dispositif d'exonérations, qui reste limitée, fait apparaître un bilan mitigé.

Dans le cadre des travaux d'évaluation menés au cours de l'exercice 2006, en coopération avec l'ACOSS, l'analyse des données recueillies sur la période 2000-2005 a permis les observations suivantes :

– une progression sensible des effectifs, supérieure à 14 %, dans l'ensemble des entreprises outre-mer. Cette progression est de 15,5 % dans les entreprises qui bénéficient des exonérations, soit 2,8 points de plus que dans les entreprises non exonérées ;

– une augmentation importante des effectifs des entreprises de moins de 11 salariés dans les départements d'outre-mer : +22,5 % contre +1,5 % en métropole ;

– une diminution des effectifs dans l'agriculture, l'hôtellerie et la restauration de tourisme ainsi que les transports terrestres et maritimes, à hauteur respectivement de 12 %, 8 % et 2,7 % ;

– une progression significative des effectifs de tous les autres secteurs.

Le tableau suivant permet de comparer la situation respective de l'outre-mer et de la métropole en ce qui concerne la progression des effectifs des secteurs exonérés au titre de la loi de programme.

COEFFICIENT D'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ENTRE 2000 ET 2005

Secteurs d'activité	Outre-mer	Métropole
Agriculture	0,88	0,92
Pêche, aquaculture	1,91	1,88
Industrie extractive	1,12	0,92
Industrie manufacturière	1,08	0,92
Presse	1,11	1,00
Énergie renouvelable	1,00	0,95
BTP moins de 50 salariés	1,33	1,10
BTP plus de 50 salariés	1,01	1,12
Hôtellerie restauration	0,92	1,12
Hôtellerie restauration non classée	1,26	1,12
Tourisme	1,04	1,10
TIC	1,25	1,09
Production audiovisuelle	1,03	1,15
Transport aérien non régulier	1,43	1,13
Transport aérien régulier	1,32	1,01
Transports autres	0,97	1,20

Source : secrétariat d'État à l'Outre-mer

Le dispositif d'exonération ne parvient donc pas à enrayer, en tout cas pas plus qu'en métropole, l'érosion du nombre de salariés du secteur agricole.

Dans les secteurs employant les plus gros contingents de salariés, (entreprises de BTP de moins de 50 salariés, industries manufacturières), l'écart entre la métropole et les départements d'outre-mer est sensible en faveur de ces derniers, à l'exception toutefois de l'hôtellerie et de la restauration classées, qui continuent à perdre du terrain outre-mer alors que les effectifs progressent de 12 % en métropole.

Ce constat se décline toutefois de façon différente selon les départements :

– à La Réunion, la progression de l'emploi se fait de façon à peu près homogène entre entreprises des secteurs d'activité exonérés et entreprises de moins de 11 salariés (respectivement +21 et +25 %) ;

– dans les autres départements les résultats sont extrêmement contrastés avec une progression relativement faible dans les entreprises des secteurs exonérés (+4 % en Guadeloupe, +3 % en Martinique, et quasiment nulle en Guyane), mais beaucoup plus importante dans les entreprises de moins de 11 salariés (Guadeloupe : +22 % ; Martinique : +18 % ; Guyane : +19 %).

Le rapport d'audit de modernisation remis en avril 2006 sur les exonérations de charges outre-mer a dressé un constat sévère sur le dispositif d'évaluation, jugeant son pilotage insuffisant. En outre, « *les entreprises d'outre-mer disposent d'un ensemble d'outils d'aides au fonctionnement et à l'investissement, si bien qu'on peut difficilement faire la part des effets résultant de l'exonération des charges sociales de ceux tenant aux autres mesures* ». Les auditeurs proposaient de cibler les aides sur les secteurs identifiés comme prioritaires au niveau local, et de renforcer les outils de pilotage du dispositif. Le secrétariat d'État affirme qu'il tiendra compte des remarques formulées dans le rapport à l'occasion de la création prochaine des zones franches globales d'activité.

c) Le dispositif d'exonérations est manifestement sous-doté

Le tableau suivant présente les montants dus aux différents organismes de sécurité sociale concernés depuis 2005.

DETTE DE L'ÉTAT AU TITRE DES EXONÉRATIONS OUTRE-MER

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008
ACOSS	838,75	901	936	964
CCMSA	28,53	35	40	45
ENIM	6,76	10,3	10,4	13
CPS	4,7	4,6	5	5
RSI	55,75	97,6	102,9	102,9

Source : secrétariat d'État à l'Outre-mer

Le montant prévisionnel pour 2008 s'élève à 1 130 millions d'euros, alors que seuls 867 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus dans le présent projet de loi de finances. Au seul titre de l'année 2008, la dette envers les organismes de sécurité sociale s'accroîtrait donc de 263 millions d'euros. En raison d'un phénomène identique de sous-budgétisation les années précédentes, ces 263 millions d'euros s'ajouteraient à un stock de dette évalué par le rapport annuel 2006 du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) à 993 millions d'euros en 2007.

Votre Rapporteur spécial considère que cette situation n'est pas tolérable, faisant peser un risque véritable sur l'équilibre des régimes de sécurité sociale et menaçant à court terme le dispositif d'exonérations.

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

a) *La quasi-totalité des contrats aidés est désormais financée par la mission Travail et emploi.*

Les crédits demandés au titre de l'action *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* s'élèvent à 134,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 141,7 millions en crédits de paiement, contre 314,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 316,4 millions d'euros en crédits de paiement votés en loi de finances initiale pour 2007 au titre de l'action *Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi*.

Cette baisse s'explique par le transfert vers la mission *Travail et emploi* des contrats aidés à destination des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi.

Jusqu'en 2007, l'action *Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi* finançait les mesures suivantes qui, sauf indication contraire, sont désormais financées depuis la mission *Travail et emploi* :

— le congé de solidarité⁽¹⁾, à hauteur de 28,7 millions d'euros de crédits de paiement dans le PAP 2007;

— l'allocation retour à l'activité (ARA), à hauteur de 7,6 millions d'euros ;

— le stage de formation et d'insertion professionnelle (SFIP), à hauteur de 307 100 euros;

— les jeunes stagiaires en développement (JSD), à hauteur de 1,7 million d'euros⁽²⁾

(1) Mesure non renouvelée, le congé solidarité visait à favoriser l'embauche de jeunes de moins de 30 ans dans les DOM par la cessation anticipée d'activité de salariés de plus de 55 ans.

(2) Aucun financement n'est prévu pour ce dispositif en 2008.

- le contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM), à hauteur de 16,2 millions d'euros;
- le soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEJD), à hauteur de 762 180 euros;
- le contrat emploi-solidarité (CES), à hauteur de 4 millions d'euros ;
- le contrat emploi-consolidé (CEC), à hauteur de 16,4 millions d'euros;
- le CAE non marchand, à hauteur de 67,9 millions d'euros;
- le contrat d'insertion par l'activité (CIA), à hauteur de 8 millions d'euros;
- le contrat emploi-jeune (CEJ), à hauteur de 21,4 millions d'euros.

En matière d'aide à l'emploi, seules les primes à la création d'emplois aux îles Wallis-et-Futuna sont financées par l'action *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* (27 000 euros en AE=CP).

b) La principale action d'insertion et de formation reste le service militaire adapté.

Le SMA permet aux jeunes ultramarins de recevoir une formation professionnelle dans un cadre militaire. Il s'adresse essentiellement aux jeunes en situation d'échec. Les effectifs du SMA participent aux plans de secours et d'aide au service public (notamment en cas de catastrophe naturelle), ainsi qu'aux plans de protection et de défense.

Le SMA a été créé en 1961 sous la forme du régiment mixte des Antilles-Guyane, qui donnera par la suite naissance à quatre unités qui sont aujourd'hui les régiments SMA de Martinique, de Guadeloupe, de Cayenne et de Saint-Jean du Maroni. Le dispositif a par la suite été étendu à La Réunion, à la Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et à la Polynésie française.

Le SMA forme près de 3 000 volontaires entre 18 et 26 ans (garçons et filles), dans 37 filières professionnelles.

Le SMA rassemble désormais l'ensemble des ETPT rattachés à la mission *Outre-mer* (3 715). En plus des 2 900 volontaires, ces personnels sont constitués de militaires détachés par le ministère de la Défense (734), de personnels administratifs (32), de personnels techniques (32) et d'ouvriers d'État (17). Les effectifs sont stables par rapport à 2007.

Les crédits de paiement demandés en 2008 pour financer le SMA s'élèvent à 111 millions d'euros, répartis comme suit :

- 83,6 millions d'euros de crédits de personnel ;

- 19,5 millions d’euros de crédits de fonctionnement ;
- 8 millions d’euros de crédits d’investissement.

Le coût global par volontaire est de 38 276 euros.

c) Les autres mesures d’insertion et de formation sont pour partie mises en œuvre par l’Agence nationale pour l’insertion et la promotion des travailleurs d’outre-mer.

L’État verse une subvention pour charges de service public (8,27 millions d’euros AE=CP) à l’Agence nationale pour l’insertion et la promotion des travailleurs d’outre-mer (ANT). L’ANT est un opérateur du ministère chargé de l’outre-mer, auquel elle est liée par un contrat d’orientation et de progrès. **L’ANT a pour mission de favoriser l’insertion professionnelle des ressortissants d’outre-mer en facilitant leur mobilité.**

À ce titre, l’ANT met en œuvre, au titre de l’action *Aide à l’insertion et à la qualification professionnelle*, les dispositifs suivants :

– le volet « mobilité » du PIJ, qui vise à aider les jeunes ultramarins de moins de 30 ans à réaliser un projet professionnel en suivant un cursus de formation qualifiant hors de leur département ou collectivité d’origine. Cette mesure serait dotée en 2008 de 4,96 millions d’euros en autorisations d’engagement et 7,64 millions d’euros en crédits de paiement ;

– la formation individualisée en mobilité (FIM), qui vise à garantir aux jeunes de moins de 30 ans originaires des départements d’outre-mer la possibilité de participer à des actions de formation qualifiante en métropole, pour suppléer l’absence de certaines formations dans leur département d’origine (5,42 millions d’euros en autorisations d’engagement ; 6,7 millions d’euros en crédits de paiement).

Hors ANT, l’État finance les dispositifs suivants :

– les actions de formation professionnelle aux îles Wallis-et-Futuna, notamment dans le cadre des chantiers de développement local (CDL), pour un montant de 1 million d’euros (AE=CP) en 2008 ;

– les programmes de formation en métropole des cadres de Nouvelle-Calédonie (« Cadre avenir ») et de Wallis-et-Futuna (« 40 cadres »), pour un montant de 6,6 millions d’euros (AE=CP) en 2008.

c) Dialogue social et évaluation relèvent désormais de l’action Aide à l’insertion et à la qualification professionnelle.

Jusqu’en 2007, ces mesures relevaient de l’action *Abaissement du coût du travail et dialogue social*. En réalité, aucune des deux actions ne semble être l’hôte idéal des dispositifs concernés.

Votre Rapporteur spécial considère que pourrait être créée une action *Dialogue social et évaluation au sein du programme Emploi outre-mer*. La relative modicité des montants considérés (330 000 euros au total pour 2008) ne doit pas entraver la lisibilité de l'action publique. Certaines actions du budget de l'État recouvrent des crédits moins importants encore⁽¹⁾.

Les mesures d'aide à la structuration du dialogue social (200 000 euros en AE=CP) ont pour objet de former les partenaires sociaux à la négociation collective, afin de prévenir les conflits sociaux, souvent très durs, qui peuvent porter préjudice à l'économie ultramarine.

Le ministère chargé de l'outre-mer a entamé en 2006 une évaluation des politiques menées en faveur de l'emploi. Une étude économétrique sur l'impact des exonérations vient d'être commandée.

3.— Les outils de mesure de la performance du programme ont été rationalisés.

Aux cinq objectifs présentés dans le PAP 2007 ont été substitués deux objectifs synthétiques.

L'objectif 1 (*Encourager la création et la sauvegarde d'emplois durables dans le secteur marchand*) est associé à deux indicateurs :

— le premier mesure l'écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année. En 2006 et 2007, cet écart est nul, ce qui rend d'autant plus utile une évaluation précise de l'effet des exonérations : en 2006 et 2007, elles n'auraient pas permis de faire évoluer l'emploi plus vite que dans les entreprises non exonérées. Au regard de ces performances faibles, les cibles pour 2008 (0,25) et surtout pour 2011 (0,55) paraissent bien optimistes ;

— le second indicateur mesure l'écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole. En l'espèce, la performance est plutôt bonne, avec un écart de 2,99 en 2005 (dernière année disponible), et une cible de 2,50 pour 2008.

L'objectif 2 (*Assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle des volontaires du SMA*) est, assez logiquement, centrée sur le principal dispositif d'insertion et de formation. L'indicateur associé mesure le taux d'insertion des volontaires en fin de contrat ; par insertion, il faut entendre emploi en entreprise ou entrée dans un autre dispositif de formation en fin de contrat SMA. Le taux est bon : 76,5 % en 2006, 75 attendus en 2007, 80 % espérés en

(1) Par exemple l'action Circulation des étrangers dans la mission Immigration, asile et intégration (148 500 euros).

2011. Il conviendrait toutefois de savoir précisément ce que recouvrent les emplois et formations en sortie de SMA, afin d'en connaître éventuellement le caractère précaire.

C.- LE PROGRAMME *CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER* VOIT SON PÉRIMÈTRE ÉLARGI.

Les actions *Collectivités territoriales* et *Insertion économique et coopération régionales* ⁽¹⁾ figuraient jusqu'alors dans le programme *Intégration et valorisation de l'outre-mer*, désormais supprimé.

Le tableau suivant présente l'évolution, à périmètre 2008, des actions du programme entre 2007 et 2008.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER* ENTRE 2007 ET 2008

(en milliers d'euros)

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

Source : projet annuel de performances

La quasi-totalité des crédits est constituée de dépenses d'intervention (seulement 537 738 euros de dépenses de fonctionnement en 2008).

Les objectifs et indicateurs de performance sont rattachés aux actions et non au programme lui-même. Des objectifs fixés au programme dans son ensemble auraient été trop vastes et sans doute peu lisibles.

(1) Auparavant intitulée « Coopération régionale ».

1.— L'action *Logement* répond imparfaitement à des besoins particulièrement importants.

a) L'effort public en faveur du logement outre-mer se compose de crédits du budget général et de dépenses fiscales.

L'action *Logement* finance les mesures suivantes :

— les dispositifs d'accession à la propriété (46 millions d'euros en autorisations d'engagement et 51,37 millions d'euros en crédits de paiement) ;

— les aides à l'amélioration de l'habitat privé, octroyées sous conditions de ressources aux propriétaires occupants effectuant des travaux de remise aux normes de décence et de confort (33,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 28,47 millions d'euros en crédits de paiement) ;

— l'aide aux ménages de Guadeloupe et de Martinique pour l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques ⁽¹⁾ (500 000 euros en AE=CP) ;

— les financements complémentaires aux financements de la Caisse des dépôts et consignations en matière de construction de logement social (111,15 millions d'euros en autorisations d'engagement et 94,12 millions d'euros en crédits de paiement). Il s'agit pour l'essentiel de subventions versées aux opérateurs ;

— les subventions à l'amélioration du parc locatif social, versées aux bailleurs sociaux (7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,24 millions d'euros en crédits de paiement). Cette politique est soutenue par l'agence nationale de l'habitat (ANAH) ;

— la résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, via un subventionnement des collectivités territoriales (22,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et 17 millions d'euros en crédits de paiement) ;

— la participation à l'aménagement des quartiers (PAQ), qui se traduit par le versement d'une prime forfaitaire plafonnée à 4 000 euros par logement social, dans le cadre d'une opération globale d'aménagement (5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,24 millions d'euros en crédits de paiement).

— les dispositifs spécifiques d'aide au logement à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon (10 millions d'euros en AE=CP).

(1) Reclassée en 1986 dans le domaine public maritime de l'État, la bande de littoral large de cinquante pas depuis le rivage de la mer est de ce fait inconstructible. Dans un souci de régularisation des constructions existantes, l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996 a créé une aide en faveur des personnes désireuses d'acquérir la parcelle du domaine de l'État située dans la zone des cinquante pas géométriques et sur laquelle aurait été édifiée, avant 1995, leur résidence principale.

Des dépenses fiscales complètent le financement du logement outre-mer. La principale mesure consiste en une réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Prévue par l'article 199 *undecies* A du code général des impôts, cette réduction a un coût évalué à 230 millions d'euros pour 2008.

b) La situation du logement outre-mer est cependant assez dégradée.

L'action de l'État dans le domaine du logement relève depuis 1997 de la responsabilité du ministère chargé de l'outre-mer. L'objectif général est de promouvoir un habitat décent par des mesures spécifiques en faveur de la construction et de l'amélioration de logements, et par une éradication de l'habitat insalubre.

Le logement doit être une priorité de l'action publique outre-mer. La croissance démographique très forte (+1,6 % par an), alliée à un certain retard accumulé en matière de construction de logements, créent des besoins de financement importants. Ces besoins, essentiellement en matière de logement social, ne sauraient être satisfaits sans l'action de l'État, en raison notamment d'un niveau de revenu par habitant inférieur à la moyenne métropolitaine, et de la situation financière globalement difficile des collectivités ultramarines.

Les besoins en matière de résorption de l'habitat insalubre sont encore très élevés. Dans les départements d'outre-mer et à Mayotte, on estime à 25 % du parc total les logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort, et à 15 % la part des logements insalubres. De ce point de vue, le présent projet de loi de finances n'est pas satisfaisant, puisque les crédits de paiement passent de 34,5 millions d'euros en 2007 à 21,3 en 2008.

Mayotte se trouve dans une situation particulière vis-à-vis du logement. La croissance de la population, proche de 5 % par an, l'importance de l'immigration clandestine, le niveau de vie moyen et les techniques traditionnelles de construction expliquent le taux très élevé d'habitat précaire (42 % en 2002 selon le recensement établi par l'INSEE). La politique du logement social y est mise en œuvre par la société immobilière de Mayotte (SIM), dont l'État est actionnaire majoritaire. La SIM a longtemps privilégié l'accession à la propriété : construction de « cases SIM » pour les populations les plus démunies, construction de logements financés par une prime équivalente au prêt à taux zéro. Cette politique s'essouffle, en raison des difficultés rencontrées par la SIM et des nouvelles aspirations des Mahorais en matière de logement. L'extension aux Mahorais du bénéfice de l'allocation logement, entrée en vigueur en 2003, avait notamment pour objectif de permettre une diversification de l'offre de logements. Cet objectif ne paraît pas avoir été atteint, le niveau de l'allocation ne permettant pas de solvabiliser la demande.

Des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) ont été mis en place afin de faciliter l'équipement du foncier et par voie de conséquence la construction de logements sociaux.

Les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain

Le coût du foncier équipé constitue un point de blocage majeur à un accroissement de la construction de logements sociaux dans les départements d'outre-mer. Pour pallier cette difficulté et permettre d'améliorer quantitativement et qualitativement la production de logements sociaux, La Réunion avait créé un fonds régional d'aménagement urbain en 1994, expérimenté ensuite en Martinique en 1999. Un décret n° 2002-666 du 29 avril 2002 permet désormais la mise en place d'un FRAFU dans chaque département d'outre-mer. 80,8 millions d'euros ont été réservés par l'État à cet effet dans le cadre des contrats de plan 2000-2006, via le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM). Ce fonds trouve ses sources de financement auprès de la région, du département, de l'État et de l'Union européenne (FEDER). Il permet notamment de financer les études pré-opérationnelles, les frais financiers du portage de foncier à moyen terme ainsi que les équipements de viabilisation primaire (stations d'épuration, émissaires d'eaux usées ou pluviales, etc.).

Une réforme des FRAFU a été évoquée en 2006, en réaction à l'essoufflement de la construction de logements sociaux. Depuis la fin de la décennie 1990, 9 076 logements ont été mis en chantier en moyenne chaque année et 7 945 logements seulement ont été livrés. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, un projet de décret serait en préparation, tendant à concentrer encore plus l'action des FRAFU sur l'aménagement foncier.

c) L'État doit purger la dette contractée au titre du logement social outre-mer.

L'État a accumulé une importante dette à l'égard des opérateurs en matière de logement social, situation dont votre Commission avait été informée au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2007. En 2006, le Premier ministre avait jugé « *inacceptable* » le retard pris dans la consommation des crédits de paiement. Le règlement de cette situation a été le premier engagement pris lors de la conférence nationale du logement outre-mer, qui s'est tenu le 27 février 2007 sous la responsabilité des ministres chargés de l'outre-mer et du logement. Évaluée à 56 millions d'euros au 31 décembre 2006, la dette exigible aurait dû être soldée au 31 mars 2007 grâce à un transfert de crédits de paiement au profit de la mission *Outre-mer*. Mais la dette devrait renaître au titre de l'exercice 2007 : à la fin de cette année, l'État sera sans doute à nouveau débiteur. En conséquence, l'augmentation de 13,8 % des crédits de paiement ne saurait être analysée comme un réel progrès, dès lors que cette augmentation sera sans doute absorbée par l'endettement contracté en 2007.

Un rapport d'audit de modernisation a été remis au sujet du logement social en avril 2006. Le stock de dette y était évalué à 475 millions d'euros. Il faut en effet distinguer la dette exigible à la fin d'une année *n*, qui résulte des factures présentées à l'État à la fin de l'exercice, du stock de dette, qui mesure l'écart entre

les engagements et les paiements depuis que l'État est débiteur net des opérateurs du logement social.

Le rapport d'information de notre collègue Sénateur Henri Torre sur le logement en outre-mer⁽¹⁾ avance des chiffres similaires, montrant au passage d'importantes divergences d'évaluation entre administrations.

Votre Rapporteur spécial souhaite que le Parlement soit informé au plus vite de la situation réelle de l'endettement accumulé au titre du financement du logement social, et que le Gouvernement propose des mesures permettant de purger la dette contractée.

Parmi les causes de l'insuffisance de logements sociaux outre-mer, les rédacteurs du rapport d'audit de modernisation relevaient notamment le biais des mécanismes de défiscalisation, qui ont davantage profité au secteur dit libre qu'au logement social. Le secrétariat d'État à l'Outre-mer affirme que les mécanismes en question seront recentrés sur le logement social dans le cadre du projet de loi de programme pour l'outre-mer qui sera prochainement présenté au Parlement. À ce stade, aucun élément plus précis n'a été avancé par le Gouvernement. **Votre Rapporteur spécial veillera tout particulièrement à ce que le recentrage annoncé soit effectivement mis en œuvre : la perte de recettes générée par les défiscalisations ne se justifie que si elle permet la satisfaction de l'utilité publique via la construction massive et rapide des logements nécessaires.**

La conférence nationale sur le logement outre-mer a également été l'occasion pour le Gouvernement d'alors de prendre deux autres engagements :

– inscrire la politique du logement outre-mer dans le volet logement du plan de cohésion sociale, la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable ayant fixé à 37 500 le nombre de logements sociaux à réaliser dans les trois prochaines années dans les départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

– réorganiser la gouvernance du logement social outre-mer.

C'est au cours de la présente législature qu'il conviendra de veiller à la mise en œuvre pratique de ces engagements.

d) La mesure de la performance n'est pas pleinement satisfaisante.

L'objectif 1 (*Mieux répondre au besoin de logement social*) est associé à trois indicateurs.

Le premier mesure le pourcentage des crédits de l'action *Logement* engagés dans le cadre d'une convention de programmation urbaine (CPU). Afin de satisfaire au mieux les besoins en matière de logement social, la politique conduite par le ministère chargé de l'outre-mer doit s'inscrire dans le cadre d'un

(1) Session ordinaire de 2006-2007, document Sénat n° 88.

développement urbain maîtrisé : tel est l'objectif des CPU, conclues avec les communes ou leurs groupements. L'objectif fixé pour 2007 était de 40 %. La réalisation devrait être de seulement 5 % ; le secrétariat d'État à l'Outre-mer explique cet écart par les délais de mise en œuvre du dispositif CPU, qui devrait pleinement produire ses effets à partir de 2008. Il est dès lors étonnant que les cibles pour 2008 (10 %) et 2009 (20 %) ne soient pas plus ambitieuses.

Le deuxième indicateur mesure la part des ménages logés dans le parc social locatif ayant des ressources inférieures à 60 % du plafond LLS (logement locatif social). La pertinence de cet indicateur est difficilement évaluable, dès lors qu'il repose sur les réponses fournies lors de l'enquête sur l'occupation du parc social locatif. Le Gouvernement reconnaît lui-même dans le PAP que la faiblesse des réponses enregistrées l'a conduit à réviser les cibles fixées. **Votre Rapporteur spécial encourage le secrétariat d'État à réfléchir à l'élaboration d'un indicateur reposant sur des bases plus solides.**

Le dernier indicateur mesure le pourcentage de logements attribués à des ménages vivant en situation d'insalubrité. Cet indicateur rapporte le nombre de logements sociaux attribués dans l'année à des ménages concernés par une opération de RHI au nombre total de logements sociaux attribués la même année dans le département ou la collectivité. **Un indicateur rapportant le nombre de logements sociaux attribués à des ménages vivant en situation d'insalubrité au nombre estimé de ménages vivant en situation d'insalubrité serait plus éclairant.**

Votre Rapporteur spécial déplore l'absence de réponse à la question budgétaire posée sur le logement outre-mer.

2.— L'action *Aménagement du territoire* est le cadre budgétaire de l'exécution des dispositifs contractuels.

Il s'agit pour le ministère chargé de l'outre-mer de contribuer au financement des infrastructures des collectivités territoriales.

L'essentiel des crédits concerne les opérations contractualisées : 123,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur 134 au total ; 99 millions d'euros de crédits de paiement sur 110 au total.

Cela concerne les **contrats de projets État-régions 2007-2013**, qui mobiliseront 703,48 millions d'euros au total, dont 268 millions d'euros à la charge du programme *Conditions de vie outre-mer*. Pour 2008, sont prévus 34,58 millions d'autorisations d'engagement, répartis ainsi : 8,85 millions d'euros pour la Guadeloupe, 6,32 millions d'euros pour la Guyane, 7 millions d'euros pour la Martinique et 12,36 millions d'euros pour La Réunion.

Sont également financées les dépenses engagées au titre des **contrats et conventions conclues avec les COM et la Nouvelle-Calédonie** :

– 869 758 euros d'autorisations d'engagement au titre du contrat de développement 2007-2013 de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

– 32,22 millions d'euros d'autorisations d'engagement au titre des contrats entre l'État et la Nouvelle-Calédonie (contrat de développement État-Nouvelle-Calédonie ; contrat de développement État-Province Nord ; contrat de développement État-Province Sud ; contrat de développement État-Province des îles Loyauté ; contrat de développement État-inter-collectivités ; contrat d'agglomération ; contrats État-communes) ;

– 1,95 million d'euros d'autorisations d'engagement au titre du contrat de développement des îles Wallis-et-Futuna ;

– 1,62 million d'euros d'autorisations d'engagement au titre du financement des actions d'investissement contenues dans le contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete ;

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

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'État aurait accumulé des retards de paiement considérables (à hauteur de 90 millions d'euros) dans l'exécution de ces dispositifs contractuels, en particulier en Nouvelle-Calédonie, faisant peser une lourde charge sur la trésorerie des collectivités concernées. La progression des crédits de paiement de l'action *Aménagement du territoire* (+10 %) est destinée à rattraper une partie des retards de paiement.

Parmi les autres mesures financées au titre de l'aménagement du territoire, figurent notamment le fonds mahorais de développement, le plan de relance du tourisme outre-mer, et enfin un certain nombre d'opérations non contractualisées (par exemple l'équipement des communes en Polynésie française).

La performance de l'action est mesurée par les deux indicateurs rattachés à l'objectif 2 (*Encourager une approche partenariale élargie en vue d'optimiser la gestion des opérations contractualisées*).

Le premier indicateur mesure le respect du taux de cofinancement prévu dans les opérations contractualisées. Ce nouvel indicateur sera renseigné dans le PAP 2009.

Il en va de même pour le second indicateur, qui mesure le montant de l'investissement privé mobilisé par euro public investi dans des opérations contractualisées.

3.— L'action *Continuité territoriale* permet de pallier en partie les effets de l'éloignement.

Au-delà des mesures essentielles, commentées en détail ci-après, l'action finance les bourses d'enseignement supérieur encore actives dans le Pacifique et à Mayotte (250 000 euros en AE=CP), la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon (2,9 millions d'euros en AE=CP), et diverses mesures éducatives, culturelles et sportives (1,97 million d'euros en AE=CP).

a) Le passeport mobilité est victime de son succès.

Ce dispositif permet :

— la gratuité du transport aérien vers la métropole ou vers une autre collectivité d'outre-mer pour les jeunes « domiens » de 18 à 30 ans venant suivre une formation qualifiante ou venant occuper un emploi ;

— la prise en charge d'un voyage aller-retour pour les candidats admissibles aux oraux de concours des grandes écoles, aux oraux de concours des catégories A et B des trois fonctions publiques (État, hospitalière, territoriale), et aux oraux de concours des écoles d'infirmières.

En 2008, 15,8 millions d'euros (AE=CP) devraient être consacrés au financement du passeport mobilité. **Ce montant apparaît insuffisant au regard des dérives du dispositif.**

Ainsi que l'a montré le rapport d'information de notre collègue Michel Bouvard publié en mars 2007⁽¹⁾, le passeport mobilité est victime de son succès. Le nombre de bénéficiaires est passé d'environ 2 000 lors de sa mise en place en 2002 à plus de 20 000 en 2005. Le coût du dispositif est passé de 8,3 millions d'euros en 2003 à 20,6 millions d'euros en 2005. L'engouement suscité par cette mesure témoigne de son utilité, mais également de certaines dérives. M. Bouvard a relevé de nombreux abus, qui risquent de conduire le système au bord de l'explosion. Ainsi, *« la possibilité d'acheter un aller simple puis un retour simple, nécessairement plus onéreux qu'un aller-retour, et la liberté totale de choisir la date du voyage, qui favorise l'achat de billets au dernier moment et aux dates où les tarifs sont les plus élevés, constituent autant de facteurs de dérive des coûts »*. Les centres régionaux des œuvres universitaires et sociales (CROUS) doivent faire face à un manque de crédits qui les oblige à suspendre les remboursements aux étudiants et aux compagnies aériennes concernées.

Notre collègue Laurent Hénart, Rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur, et votre Rapporteur spécial souhaitent entendre prochainement le secrétaire d'État à l'Outre-mer sur l'avenir du passeport mobilité.

(1) Le passeport mobilité menacé par ses dérives : 20 propositions pour une réforme urgente, *rapport n° 3781*, présenté au nom de la commission des Finances par M. Michel Bouvard, Député.

L'objectif 3 (*Optimiser l'efficience des dispositifs de continuité territoriale*) comporte un seul indicateur, qui mesure le coût moyen du passeport mobilité bénéficiant au public étudiant corrigé de l'évolution du prix du pétrole. Ce coût augmente : 951 euros en 2005, 1 117 euros en 2006, 1 173 euros prévus en 2007. Les cibles 2008 (1 061 euros) et 2010 (949 euros) paraissent bien optimistes ; de surcroît, les moyens de les atteindre ne sont pas explicités.

b) La dotation de continuité territoriale bénéficie à un nombre croissant d'ultramarins.

Le concours de l'État au financement de la dotation de continuité territoriale est prévu par la LOPOM. Chaque département d'outre-mer reçoit une dotation annuelle lui permettant d'accorder à ses résidents une aide forfaitaire pour effectuer un voyage annuel aller et retour entre le département concerné et la métropole. Le montant de cette dotation évolue comme la dotation globale de fonctionnement des communes ; il s'élèvera en 2008 à 33,3 millions d'euros (AE=CP).

Les modalités concrètes de répartition de la dotation sont fixées par le décret n° 2004-100 du 30 janvier 2004. Elles prennent en compte un ensemble de facteurs, incluant notamment la distance à la métropole.

Ce sont les régions qui ont en charge la gestion de ce dispositif. La région Guyane n'a toujours pas organisé son dispositif. Les trois autres dispositifs ont été notifiés et agréés par les services de la Commission européenne au titre des aides d'État.

L'évolution du nombre de bénéficiaires aidés témoigne d'une montée en puissance du dispositif avec 9 443 passagers aidés en 2004, 55 478 en 2005 et 63 776 en 2006.

4.— L'action *Sanitaire et social* voit ses crédits diminuer.

a) La situation sanitaire et sociale de l'outre-mer présente des spécificités.

En matière de santé publique, l'outre-mer est confronté à des problèmes spécifiques liés au climat (paludisme, dengue, chikungunya) ou à l'environnement (mercure en Guyane, chlordécone aux Antilles, amiante en Nouvelle-Calédonie).

L'épidémie de chikungunya

Le chikungunya a sévi dans l'Océan indien en 2005 et 2006. À La Réunion, où 20 000 cas par semaine étaient recensés en février 2006, l'épidémie a touché 266 000 personnes, avec 246 signalements de formes graves et 254 décès, l'âge médian des décès étant 78 ans. À Mayotte, 7 290 cas ont été signalés, mais ce chiffre ne reflète pas l'ampleur réelle de l'épidémie, de nombreux patients n'ayant pas eu recours aux services médicaux. Aucun décès n'y a en revanche été enregistré.

Dès décembre 2005, une mission d'appui mandatée par le ministre chargé de la santé et le ministre chargé de l'outre-mer a fait des recommandations sur les améliorations à apporter aux dispositifs de surveillance et de lutte anti-vectorielle (LAV) mis en place. Un plan interministériel de lutte contre cette épidémie a été mis sur pied, portant à 2 870 les effectifs dédiés à la LAV (appel à l'armée et aux emplois aidés des collectivités). Près de 1 000 personnes ont été formées, tant à la médiation (pour relayer les informations pratiques de protection individuelle et de destruction des gîtes larvaires) qu'au traitement de gîtes productifs. Une importante opération de salubrité par enlèvement des carcasses et élimination de 200 décharges sauvages a été menée par le préfet. Des renforts en professionnels de santé sont venus appuyer les personnels hospitaliers de La Réunion et de Mayotte. Des produits répulsifs ont été distribués gratuitement aux personnes les plus démunies et les plus fragiles (544 113 produits distribués à La Réunion, 280 000 à Mayotte).

Depuis mars 2007, les deux îles sont passées en phase inter-épidémique, l'Institut national de veille sanitaire estimant qu'une reprise de l'épidémie n'est pas à craindre dans l'immédiat.

En outre, le contexte socio-économique difficile de l'outre-mer exacerbe certains phénomènes addictifs (alcoolisme, toxicomanie), qui appellent une réaction des pouvoirs publics.

b) Les crédits consacrés aux mesures sanitaires et sociales diminueraient considérablement en 2008.

Le présent projet de loi prévoit de doter l'action *Sanitaire et social* de 35,23 millions d'euros (AE=CP), contre 56,87 millions d'euros (AE=CP) votés en loi de finances initiale pour 2007.

Cette importante baisse s'explique principalement par la réduction des crédits en faveur de la protection sociale dans les collectivités du Pacifique (2,65 millions d'euros contre 22,76 millions d'euros dans le PAP 2007), versés au titre du régime de solidarité territorial (RST). Cette décision participerait de la volonté du secrétariat d'État de repenser les relations financières entre l'État et la Polynésie française. Si votre Rapporteur spécial ne critique pas cette démarche en elle-même⁽¹⁾, il regrette cependant le caractère lacunaire des informations fournies à ce sujet dans le PAP.

(1) Cf. infra les commentaires de votre Rapporteur spécial sur la dotation globale de développement économique.

Le financement de certaines mesures, assuré auparavant par la mission *Outre-mer*, n'apparaît plus dans le présent projet de loi de finances :

– actions sanitaires et sociales en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte (1,51 million d'euros en 2007, dans le cadre du contrat de plan). Le renouvellement de ces dépenses non obligatoires, relevant des compétences locales, n'est pas envisagé actuellement, faute de demande formelle en ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie et en raison du défaut de compte-rendu de l'emploi des crédits pour Mayotte ;

– financement du centre de formation d'infirmiers en Nouvelle-Calédonie (733 682 euros en 2007). La convention servant de base juridique au financement n'a pas été renouvelée ;

– prise en charge du ticket modérateur à Mayotte (679 955 euros en 2007). Le premier versement, effectué en 2005, n'a pas été consommé par la caisse de sécurité sociale de Mayotte, ce qui explique que l'enveloppe ne soit pas dotée en 2008.

Les autres mesures en matière sanitaire et sociale sont assez stables :

– financement de l'allocation vieillesse à Saint-Pierre-et-Miquelon (1 million d'euros contre 907 880 euros en 2007) ;

– financement de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna (21,77 millions d'euros contre 21,56 millions d'euros) ;

– financement d'actions de santé dans les collectivités d'outre-mer (9,56 millions d'euros contre 9,98 millions d'euros) ;

– subventions à des associations oeuvrant dans le secteur sanitaire ou social (250 000 euros contre 270 000 euros).

5.– Les crédits de l'action *Culture, jeunesse et sports* reculent également.

Ici encore, la situation de l'outre-mer est particulière : éloignement potentiellement préjudiciable à la diffusion des œuvres culturelles, part importante des jeunes dans la population. Cette action consiste donc à assurer le rayonnement culturel de l'outre-mer et à promouvoir la jeunesse et le sport.

Le volume des crédits est en retrait par rapport à 2007 : 3 millions d'euros (AE=CP), contre 3,77 millions d'euros (AE=CP). Ce recul serait le fruit d'arbitrages au sein de la mission.

Les crédits demandés pour 2008, justifiés par divers engagements juridiques, sont destinés :

– au financement du fonctionnement de l'Agence de développement de la culture kanak (ADCK) pour un montant de 1,2 million d'euros. L'ADCK gère le

centre culturel Tjibaou. Ce dispositif se fonde notamment sur l'accord particulier sur le développement de la culture kanak du 22 novembre 2002 ;

- au financement pour 535 000 euros d'opérations culturelles hors fonds d'échanges artistiques et culturels. Il s'agit notamment d'opérations de diffusion sans résidence, par exemple des concerts ;

- au financement du fonds d'échanges artistiques et culturels pour l'outre-mer, à hauteur de 450 000 euros pour le ministère en charge de l'outre-mer, auxquels s'ajoutent 450 000 euros financés par le ministère de la Culture et de la communication ;

- au financement du fonds de promotion des échanges à but éducatif, culturel et sportif créé en application de l'article 40 de la LOOM. Ce fonds est doté de 1,9 million d'euros, dont 20 % environ sont consacrés aux déplacements des acteurs culturels ;

- au financement pour 300 000 euros du Centre national de la cinématographie, qui aide la production des œuvres ultramarines ;

- au financement pour 200 000 euros des projets présentés par les associations ultramarines culturelles de métropole. Cette politique d'aide spécifique du secrétariat d'État à l'Outre-mer est censée créer un effet de levier chez les autres financeurs publics.

Sera entre autres financé, à hauteur de 50 000 euros, le Comité pour la mémoire de l'esclavage.

Le Comité pour la mémoire de l'esclavage

La loi n° 2001-434 du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité prévoit l'instauration d'un comité de personnalités qualifiées chargé de proposer, sur l'ensemble du territoire national, des lieux et des actions qui garantissent la pérennité de la mémoire de ce crime à travers les générations.

Le comité attribue chaque année un prix destiné à récompenser une thèse de doctorat portant sur la traite ou l'esclavage. Il présente chaque année au Premier ministre un rapport sur les actions entreprises en matière de commémoration et de sensibilisation. Ce rapport est rendu public.

Le premier rapport du comité a été remis au Premier ministre le 12 avril 2005. Le rapport a proposé de retenir la date du 10 mai comme date de commémoration annuelle en France métropolitaine de l'abolition de l'esclavage.

Lors de la cérémonie du 10 mai 2007, une stèle a été inaugurée dans les jardins du Luxembourg.

Dans le domaine de l'enseignement, l'action du comité a permis une plus grande sensibilisation à ces thèmes qui s'est traduite par la publication d'une circulaire ministérielle pour inciter les enseignants à des actions le 10 mai dans les écoles.

Dans le domaine de la culture, la direction des musées de France a dressé un inventaire dans les musées nationaux des objets relatifs à la traite négrière, l'esclavage et leurs abolitions. Les Archives nationales ont réalisé un guide des sources relatives à la traite négrière, l'esclavage et leurs abolitions.

6.– L'action *Collectivités territoriales* recouvre trois types de mesures.

Cette action figurait auparavant dans le programme *Intégration et valorisation de l'outre-mer*, désormais supprimé.

La performance globale de l'action est mesurée par le premier indicateur rattaché à l'objectif 4 (*Accompagner le développement des collectivités d'outre-mer*), qui porte sur le délai de notification aux collectivités du montant des dotations prévues au titre de l'année. Les résultats s'améliorent : la prévision pour 2007 était de 100 jours, un retard considérable ayant été pris en 2006 ; le résultat final devrait être de 41 jours, soit à peu près la cible initialement prévue en 2006. La prévision pour 2008 est de 37 jours, et la cible pour 2010 de 30 jours.

a) Les dotations aux collectivités territoriales

La plupart de ces dotations complètent les dotations de droit commun versées aux collectivités territoriales, afin de compenser leurs handicaps. Les dotations versées aux provinces de Nouvelle-Calédonie, aux îles Wallis-et-Futuna

ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises se substituent aux dotations de droit commun.

- **Mayotte**

La **dotation pour réforme de l'état civil**, prévue par ordonnance du 12 décembre 2002, est stable à 300 000 euros. L'encadré suivant rappelle les grandes orientations retenues par la LOPOM.

Les orientations de la réforme du droit civil mahorais

La LOPOM entendait :

- borner le champ d'application du statut personnel de droit local à l'état et à la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et aux libéralités, à l'exclusion de tout autre secteur de la vie sociale ;

- interdire la polygamie pour les personnes qui ont accédé à l'âge requis pour se marier (18 ans pour les hommes et 15 ans pour les femmes) au 1^{er} janvier 2005 ;

- prohiber la répudiation unilatérale : pour les personnes ayant accédé à l'âge requis pour se marier à compter du 1^{er} janvier 2005, le mariage ne pourra être dissous que par le divorce ou par la séparation judiciairement prononcée ;

- interdire les discriminations entre enfants devant l'héritage, fondées sur le sexe ou sur le caractère légitime ou naturel de la naissance, pour les enfants nés après la promulgation de la loi de programme, lorsque ces discriminations sont contraires à l'ordre public.

La loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce a complété cette réforme sur deux points : la procédure de droit commun en matière de divorce a été rendue applicable aux cas de divorce entre personnes relevant du statut civil de droit local et l'accès au juge de droit commun a été rendu possible pour la partie la plus diligente dans le cadre de demande de divorce.

Cette profonde mutation du statut civil de droit local permet de faire évoluer la place des femmes dans la société mahoraise, sans remettre en cause l'existence de ce statut, qui est garanti par l'article 75 de la Constitution.

La **dotation spéciale de construction d'équipements des établissements scolaires** est indexée sur le taux d'évolution prévisionnel de la population scolarisée ; elle se montera à 4,41 millions d'euros en 2008.

La **dotation de rattrapage et de premier équipement des communes** a été instituée par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte afin de compenser l'absence de fiscalité. Elle sera versée aux communes de Mayotte jusqu'à l'accession de la collectivité au régime de département d'outre-mer. La dotation se compose d'une part « fonctionnement » et d'une part « investissement », qui abondent le fonds intercommunal de péréquation (FIP), créé par la loi précitée. Un comité de programmation des crédits apprécie et sélectionne les projets d'investissement ; ce comité ne s'étant pas encore réuni au

31 juillet 2007, les taux de consommation étaient faibles à cette date (15,75 % en autorisations d'engagement et 37,34 % en crédits de paiement). Pour 2008, la dotation prévue est de 9,22 millions d'euros.

- **Nouvelle-Calédonie**

La **dotation globale de fonctionnement (DGF) des provinces**, dont le versement est prévu par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, évolue comme la DGF des communes. En 2008, elle devrait se monter à 80,23 millions d'euros.

La **dotation globale de compensation au titre des services et établissements publics transférés** évolue également comme la DGF des communes. Elle devrait être de 3,59 millions d'euros en 2008.

La **dotation globale de construction et d'équipement des collèges**, prévue également par la loi organique du 19 mars 1999, évolue en fonction de la population scolarisée dans les collèges d'enseignement public. 12,11 millions d'euros sont prévus pour 2008.

Une subvention de l'État (304 200 euros en 2008) est versée à l'Agence de développement économique de Nouvelle-Calédonie (ADECAL). Celle-ci a pour mission de promouvoir les potentialités économiques de la Nouvelle-Calédonie, de prospecter les investisseurs internationaux, et de développer les exportations de produits et services calédoniens. Elle est également en charge des relations économiques extérieures et de la coopération régionale.

- **Guyane**

Le département perçoit une dotation de lutte contre l'orpaillage clandestin, qui permet d'affréter des moyens aériens permettant à la gendarmerie de détruire ou saisir matériels et équipements.

- **Wallis-et-Futuna**

Une subvention d'équilibre de 506 698 euros sera versée au budget de Wallis-et-Futuna, pour compenser la faiblesse de ses recettes propres. Cette subvention est versée en vertu de l'engagement du ministre de l'outre-mer, par une lettre du 9 mars 1995.

- **Terres australes et antarctiques françaises**

Une subvention d'équilibre sera versée aux TAAF pour compenser la faiblesse de leurs recettes propres. Cette subvention de fonctionnement est prévue par la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 conférant l'autonomie financière aux TAAF. Par ailleurs, une subvention de fonctionnement est déléguée au préfet, administrateur supérieur des TAAF, pour la gestion des îles Éparses. (îles Juan de

Nova, Europa, Bassas da India, Tromelin et îles Glorieuses). Le montant global sera de 5 millions d'euros en 2008.

- **Polynésie française**

L'État contribue au **fonds intercommunal de péréquation** (FIP), dont la revalorisation annuelle est indexée sur la DGF. Les crédits demandés pour 2008 s'élèvent à 8,8 millions d'euros.

La Polynésie perçoit une **dotation globale de compensation au titre des services et établissements publics transférés** (760 398 euros).

Mais surtout, la Polynésie perçoit la **dotation globale de développement économique** (DGDE), sur laquelle votre Rapporteur spécial souhaite appeler l'attention de votre Commission.

La DGDE a été instituée par une convention conclue le 4 octobre 2002 entre le Premier ministre et le président du gouvernement de la Polynésie française. À compter du 31 décembre 2002, la DGDE s'est substituée au fonds de reconversion de l'économie de la Polynésie française. Ce fonds avait été créé en 1996, par voie de convention, afin de compenser les pertes économiques et financières consécutives à l'arrêt des essais nucléaires en Polynésie. Prévu pour durer dix ans, le fonds était doté chaque année de 150,92 millions d'euros par l'État. Le fonds sera finalement remplacé par la DGDE dès 2003. Jusqu'en 2009, une petite partie de la DGDE correspondra d'ailleurs au reliquat des sommes dues par l'État à la Polynésie au titre du fonds de reconversion.

Une convention en date du 25 juillet 1996 précisait les modalités de fonctionnement du fonds. La Polynésie présentait à l'État un plan stratégique de développement, soumis à l'agrément préalable d'un comité mixte paritaire. L'État conservait donc un pouvoir d'approbation de chaque projet *a priori*, et déléguait les crédits (autorisation de programme et crédits de paiement) au fur et à mesure.

La DGDE poursuit le même objectif que le fonds : maintenir les ressources jadis apportées par le centre d'expérimentation nucléaire. La DGDE intervient pour le financement d'investissements divers : aides aux entreprises, grands travaux, logements sociaux... Jusqu'en 2005, la DGDE était inscrite au budget des Charges communes de l'État. Depuis, elle figure sur la mission *Outre-mer*. Initialement comparables à ceux du fonds, les montants de la DGDE sont croissants : 136 millions d'euros en 2006 (AE=CP), 150 millions d'euros votés pour 2007. Pour 2008, ce sont 168,82 millions d'euros en autorisations d'engagement et 188 millions d'euros en crédits de paiement qui sont demandés. Pour mémoire, l'effort total de l'État en direction de la Polynésie est de 1,2 milliard d'euros environ. Il faut préciser que contrairement au fonds qu'elle a remplacé, la DGDE n'est pas limitée dans le temps.

Les modalités de fonctionnement de la DGDE sont très différentes de celles du fonds, et le contrôle de l'État est quasi-inexistant. L'État verse chaque

année la DGDE de manière globale. Le gouvernement de la Polynésie affecte ensuite les crédits reçus aux projets du plan quinquennal d'investissement prévu à l'article 5 de la convention du 4 octobre 2002. Une fois les projets en question achevés, la Polynésie notifie leur achèvement à l'État, pièces administratives et comptables à l'appui. L'État ne donne donc plus d'agrément préalable aux projets entrepris. L'article 8 de la convention du 4 octobre 2002 stipule que « *les projets financés par la DGDE font l'objet d'un suivi annuel d'exécution [...] et d'un compte rendu d'exécution du gouvernement de la Polynésie française à l'État* ».

Le rapport spécial sur les crédits de la mission *Outre-mer* de notre collègue Sénateur Henri Torre sur le projet de loi de finances pour 2007 relève que « *le fait de verser des dotations libres d'emploi n'offre pas réellement la possibilité de contrôler l'utilisation des fonds* ». Auparavant, notre collègue René Dosière avait proposé dans un rapport de novembre 2004 la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics en Polynésie française. Ce rapport signalait notamment les insuffisances des contrôles existants : faiblesse du contrôle exercé par la chambre territoriale des comptes de Polynésie française (notamment en raison d'un manque de moyens), règles relatives au contrôle de légalité plus souples qu'en métropole, et de surcroît pas toujours appliquées. Le rapport dénonçait l'utilisation potentiellement clientéliste des fonds publics permise par ce déficit de contrôle. La commission des Lois a rejeté la proposition de M. Dosière ⁽¹⁾.

Une avancée en matière de contrôle semble être intervenue en février 2006 : un avenant à la convention du 4 octobre 2002 a créé un comité de suivi. Ce comité mixte, comprenant six représentants de l'État et six représentants de la Polynésie française, est coprésidé par le haut-commissaire de la République et le président du gouvernement de Polynésie. Il doit se réunir une fois par an.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, un mode alternatif de contrôle aurait été mis en place, empiriquement, par le ministère en charge de l'outre-mer : les crédits seraient versés en plusieurs tranches, après remontée des informations demandées à la Polynésie.

Un nouvel indicateur, rattaché à l'objectif 4 (*Accompagner le développement des collectivités d'outre-mer*) a été introduit dans le PAP 2008. Il permettra, une fois renseigné, de mesurer la part des crédits de la DGDE dans les investissements financés par la Polynésie française. Cet indicateur ne paraît toutefois pas de nature à renseigner efficacement sur l'utilisation précise qui est faite de la DGDE.

Si votre Rapporteur spécial ne remet pas en cause le principe de la DGDE, il s'interroge sur ses modalités, et envisage d'utiliser les prérogatives que lui confie la LOLF afin de contrôler l'utilisation des fonds versés au titre de cette dotation.

(1) Session 2004-2005, document Assemblée nationale n° 1923

Votre Rapporteur spécial déplore l'absence de réponse à la question posée sur la DGDE.

- **Dotations transversales**

200 000 euros sont prévus pour le financement des **travaux divers d'intérêt local**.

450 000 euros financeront la **dotation de premier numérotage**. L'article 48 de la LOPOM a prévu cette dotation, destinée à compenser 50 % des frais engagés par les communes qui procéderont avant le 31 décembre 2008 au premier numérotage de leurs voiries.

b) Les mesures d'urgence et de solidarité nationale à la suite de calamités

Elles sont financées par le fonds de secours, pour lequel 1,6 million d'euros est demandé en 2008.

Le fonds apporte une aide financière ou matérielle aux victimes de sinistres.

Une circulaire générale définissant strictement les conditions d'intervention du fonds de secours fait actuellement l'objet d'une concertation avec les préfets et hauts-commissaires. Il s'agit selon le PAP 2008 « *de conforter l'assise juridique du dispositif, de le recentrer sur sa vocation d'expression de la solidarité nationale, d'en améliorer les règles de gestion ainsi que d'en responsabiliser d'avantage les acteurs* ».

c) Les mesures de sécurité et de défense civiles

Une dotation de 166 314 euros est destinée à financer les moyens de fonctionnement et d'équipement de sécurité civile dans les COM. L'objectif recherché est un effet levier, afin de susciter des financements complémentaires de l'État ou des collectivités territoriales.

L'indicateur rattaché à l'objectif 5 (*Optimiser l'aide aux victimes et aux collectivités ultramarines touchées par les catastrophes naturelles*) mesure le délai moyen de traitement des dossiers de demande d'aides. La construction de l'indicateur ayant été modifiée, il n'est pas possible pour l'instant de porter un jugement sur les résultats. La prévision pour 2007 est de 8 mois (6 pour 2008).

7.— Les crédits de l'action *Insertion économique et coopération régionales* sont stables.

Cette action succède à l'action *Coopération régionale* de l'ancien programme *Intégration et valorisation de l'Outre-mer*. Le contenu et les crédits de l'action (3 millions d'euros) sont restés identiques.

Les crédits de fonctionnement demandés (111 424 euros) sont destinés à financer l'organisation de réunions et notamment les conférences de coopération régionale prévues à l'article L. 4433-4-7 du code général des collectivités territoriales.

Le solde financera les fonds de coopération régionale. En effet, la LOOM a créé quatre fonds de coopération régionale (un par département d'outre-mer). La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte a complété le dispositif en créant un fonds de coopération régionale pour Mayotte :

- 1,24 million d'euros financera le développement de projets retenus dans les domaines du développement durable, de l'environnement et de la santé.

- 150 000 euros devraient être consacrés au développement d'une coopération entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada ;

- 1 500 000 euros sont fléchés au bénéfice des programmes européens de coopération territoriale, financés à 75 % par le FEDER sur la période 2007-2013. Les principales mesures devraient concerner les transports, les services, les technologies de l'information et de la communication.

Ces fonds de coopération régionale sont, en principe, destinés à cofinancer des projets en liaison avec les autres outils de la coopération régionale (contrats de plan État-régions notamment). Les projets retenus concernent le domaine sanitaire et social et le domaine culturel, éducatif et sportif. Ces deux domaines consomment deux tiers des crédits, le reste étant partagé équitablement entre les projets à portée économique, les projets en matière de sécurité civile et les projets touchant au domaine de l'environnement.

Dès l'automne 2007, les comités de gestion, chargés de sélectionner les projets, devront en examiner la complémentarité avec les fonds communautaires et les différents contrats entre l'État et les collectivités ultramarines.

La coopération régionale outre-mer

Que ce soit par le biais des relations bilatérales, de sa représentation dans les organismes régionaux, ou par l'intermédiaire des élus des départements et des régions d'outre-mer, la France entend affirmer sa volonté de permettre aux départements d'outre-mer de s'insérer harmonieusement dans la diversité de leur environnement.

La France est membre associé de l'**Association des États de la Caraïbe** au titre de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane. Elle est le seul État européen à bénéficier de ce statut, plus valorisant que celui d'observateur.

En ce qui concerne le **Cariforum** (structure de dialogue des États ACP avec l'Union Européenne), la France a accordé aux départements français d'Amérique le droit de participer pleinement aux travaux de cette organisation, leur permettant ainsi d'accéder au statut de membre associé.

La France entretient des relations bilatérales amicales et suivies avec tous les États de la zone de l'océan indien. Cette coopération s'exerce principalement dans le cercle des cinq pays membres de la **Commission de l'océan indien (COI)**, créée en 1982 (Comores, Maurice, Madagascar, France, Seychelles). La France, qui a rejoint la COI en 1986 y est ordinairement représentée par le préfet de La Réunion et par des élus du conseil régional et du conseil général. La France est le principal contributeur au budget de fonctionnement de la commission, les programmes étant financés sur fonds européens. La coopération économique et commerciale, la coopération politique et diplomatique, le développement durable et le renforcement de l'identité culturelle régionale sont les principaux axes stratégiques de la COI.

L'intégration des collectivités d'outre-mer à statut particulier dans la zone Pacifique a été relancée par l'accroissement des moyens du **fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique Sud**, et par l'entrée de la Polynésie française comme observateur au Forum des îles du Pacifique, position dans laquelle elle a rejoint la Nouvelle-Calédonie.

IV.— LE MINISTÈRE CHARGÉ DE L'OUTRE-MER DOIT SE RECENTRER SUR SES FONCTIONS D'ÉVALUATION ET DE PILOTAGE.

Votre Rapporteur spécial estime nécessaire que le secrétariat d'État à l'Outre-mer privilégie une logique de coordination plutôt qu'une logique de gestion de crédits. Le ministère en charge de l'outre-mer a en effet vocation à représenter l'interministérialité auprès des collectivités ultramarines, plus qu'à gérer des crédits publics qui, par nature, relèvent d'autres départements ministériels (logement, emploi, santé, etc.).

La prise de position de votre Rapporteur spécial n'a rien d'inédit. Ces derniers mois, divers rapports publics ont conclu à la nécessité pour l'outre-mer de l'émergence d'une véritable structure de pilotage et d'évaluation.

A.— LE RENFORCEMENT DES FONCTIONS DE PILOTAGE ET D'ÉVALUATION EST DEMANDÉ PAR L'ENSEMBLE DES OBSERVATEURS DE L'ACTION PUBLIQUE OUTRE-MER.

1.— Le rapport public 2006 de la Cour des comptes

La Cour a rappelé qu'eu égard à sa position dans l'appareil d'État, le ministère chargé de l'outre-mer est le département le mieux placé pour assurer la coordination des politiques publiques consacrées à l'outre-mer. Mais le ministère n'exerce pas cette mission de façon satisfaisante *« faute, semble-t-il, d'une réelle volonté politique de le doter des moyens appropriés et d'avoir fait le choix entre une logique de mission et une logique de gestion »*.

Or, la fonction de coordination interministérielle revêt pour l'outre-mer une importance particulière, en raison de la diversité des sources de financement de l'action publique. Le ministère chargé de l'outre-mer ne gère, rappelons-le, qu'une part très minoritaire des crédits publics.

La Cour se montre d'ailleurs très critique à l'égard du transfert vers le ministère chargé de l'outre-mer des crédits du logement social et de la lutte contre le chômage : « Cette pratique s'apparente à un travestissement de la réalité budgétaire, contraire au principe de transparence en matière de finances publiques. On a laissé s'instaurer l'impression illusoire d'un renforcement des moyens du ministère dans des domaines essentiels, alors qu'en réalité ces transferts de crédits ne signifient en aucune façon transferts de responsabilités. »

Peuvent être relevées, parmi les causes de l'incapacité du ministère à exercer sa mission de coordination :

— une insuffisante maîtrise de la fonction juridique, éclatée entre les deux directions d'administration centrale et en outre partagée avec les autres départements ministériels ;

- une organisation administrative défaillante, structurée autour de deux directions d’administration centrale concurrentes (la direction des affaires politiques, administratives et financières ou DAPAF, et la direction des affaires économiques, sociales et culturelles ou DAESC) ;

- une insuffisance qualitative du nombre d’agents, dont le nombre a diminué de 15 % entre 1995 et 2005, alors que dans le même temps les dotations du ministère passaient de 375 à 1 700 millions d’euros ;

- une forte rotation des cadres, qui sont en général originaires d’autres administrations ;

- une imparfaite « remontée » de l’information vers le niveau central.

Sur la base de ce constat très critique, la Cour formulait quatre propositions :

- une simplification de la structure ministérielle ;

- une unification de la fonction juridique ;

- un renforcement des moyens du ministère ;

- la création d’une administration de mission capable d’assurer la coordination interministérielle.

2.– Le rapport d’audit de modernisation de février 2007

Dans le cadre de la vague d’audits de modernisation de l’État lancée en 2006, le contrôle général économique et financier et l’inspection générale de l’administration ont remis un rapport sur le dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l’État outre-mer.

Le rapport relève les carences existantes en matière de suivi et de pilotage :

- le ministère n’a pas considéré le suivi de la dépense comme une priorité, en témoigne la qualité médiocre du document de politique transversale jusqu’au présent projet de loi de finances ;

- les autres départements ministériels porteraient un regard méfiant sur le ministère, réputé préférer les « coups » politiques à la pratique interministérielle classique. Le retour des informations vers le ministère pâtirait de cette méfiance ;

- plus fondamentalement, la légitimité du ministère comme coordonnateur des dépenses publiques outre-mer est remise en cause, au motif que les caractéristiques distinctives de l’outre-mer auraient tendance à s’estomper.

Le rapport prône en conséquence une **conception interactive du pilotage**, qui doit être conçu comme une fonction de partage de l'information, ainsi qu'une réelle animation du réseau des correspondants dans les ministères, de nature à faciliter la remontée des informations. En ce qui concerne la méthode, le rapport privilégie « *une organisation en mode projet, c'est-à-dire un cadrage fort des objectifs, des ressources et du temps, pour mener à bien un chantier d'une durée d'environ trois ans* ». Pour ce faire, le ministère chargé de l'outre-mer devra s'appuyer sur des partenaires privilégiés, notamment le ministère de l'Intérieur.

3.— Le rapport du Sénat sur la loi de règlement pour 2006

Dans sa contribution au commentaire de la loi de règlement pour 2006, notre collègue Sénateur Henri Torre, Rapporteur spécial des crédits de la mission *Outre-mer*, estime « *indispensable que les préconisations du rapport d'audit et de modernisation soient suivies d'effets.* »

B.— SI LE PROJET DE BUDGET POUR 2008 MARQUE CERTAINES AVANCÉES, LA MISE EN PLACE DE FONCTIONS DE PILOTAGE ET D'ÉVALUATION N'EN EST QU'À SES DÉBUTS.

1.— Le projet de budget pour 2008 comporte des avancées.

Le document de politique transversale a été amélioré par rapport à ses précédentes éditions. Ce sont 50 programmes dont le document évalue la contribution à l'effort public en faveur de l'outre-mer pour 2008, contre 17 programmes en 2007 et seulement 4 en 2006 !

Le transfert vers la mission *Travail et emploi* de la gestion et du financement de la plupart des contrats aidés, détaillé ci-avant, va clairement dans le sens d'un recentrage du secrétariat d'État à l'Outre-mer sur une fonction de pilotage.

2.— Les principales réformes restent à venir.

Votre Rapporteur spécial espère avoir montré que nombre des dispositifs gérés par le ministère chargé de l'outre-mer sont insuffisamment évalués : dépenses fiscales, exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, logement social, dispositifs contractuels, passeport mobilité, DGDE. L'accent doit donc être mis sur la fonction d'évaluation du secrétariat d'État à l'Outre-mer.

Celui-ci a clairement manifesté la volonté de réorienter son action vers le pilotage et l'évaluation. Il faudra veiller à ce que les mesures suivantes, qui vont dans le bon sens, soient effectivement mises en œuvre :

– réorganisation des deux directions d’administration centrale du secrétariat d’État, avec en point de mire l’unification de la fonction juridique ⁽¹⁾;

– création d’un pôle d’évaluation et de coordination ⁽²⁾;

– création prochaine d’un conseil interministériel pour l’outre-mer, présidé par le Président de la République ⁽³⁾

Par ailleurs, l’évaluation de l’effort global en faveur de l’outre-mer reste un exercice délicat et non consensuel. Il serait souhaitable que le secrétariat d’État recense précisément l’ensemble des crédits qui concourent au financement de l’action publique outre-mer : budget de la mission *Outre-mer*, autres crédits de l’État, dépenses fiscales, dépenses sociales, crédits des collectivités territoriales, crédits de l’Union européenne.

Un décret du 5 juillet 2007 a créé la fonction de délégué interministériel pour l’égalité des chances des Français d’outre-mer, placé auprès Premier ministre. Le recul est aujourd’hui insuffisant pour évaluer la contribution de ce délégué à l’effort de coordination nécessaire.

(1) *Perspective annoncée par le ministère de l’Outre-mer dans sa réponse aux observations de la Cour des comptes.*

(2) *Idem.*

(3) *Annoncée dans le cadre du présent projet de loi de finances, notamment dans le document de politique transversale.*

Extraits du décret n° 2007-1062 du 5 juillet 2007 instituant un délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer

Article 1^{er}

Il est institué auprès du Premier ministre un délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, nommé par décret sur proposition du ministre chargé de l'outre-mer.

Il a pour mission de prévenir les difficultés spécifiques que rencontrent en métropole les Français d'outre-mer et de faciliter leurs relations avec leurs collectivités d'origine.

Article 2

Le délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer apporte son concours au Gouvernement pour la définition des politiques de l'État destinées à assurer l'égalité des chances des Français d'outre-mer en matière d'accès au travail, au logement et aux services bancaires. Il en coordonne la mise en œuvre.

Le délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer contribue au renforcement des liens des Français d'outre-mer résidant en métropole avec leur collectivité d'origine.

Il veille à la reconnaissance et à la diffusion en métropole des cultures d'outre-mer.

Article 3

Le délégué interministériel pour l'égalité des Français d'outre-mer collecte les données et réalise les études nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Pour l'exercice des missions qui lui sont dévolues par le présent décret, le délégué interministériel pour l'égalité des Français d'outre-mer peut faire appel aux services placés sous l'autorité du ministre chargé de l'outre-mer. Il peut également, en tant que de besoin, faire appel aux services des autres départements ministériels et aux représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer.

Il travaille en étroite liaison avec les autorités administratives indépendantes et les établissements publics intervenant dans le champ des politiques publiques destinées à assurer l'égalité des chances des Français d'outre-mer.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 30 octobre 2007 à 21 heures 15, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Outre-mer*.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Michel Bouvard** a considéré à titre personnel que la commission des Finances devrait s'attacher, durant cette législature, à évaluer l'efficacité des aides de l'État à l'outre-mer, qu'elles soient budgétaires ou fiscales. De nombreux rapports ont été publiés par la commission des Finances sur ce sujet, l'objectif étant d'ailleurs davantage d'améliorer la performance de la dépense publique que de réduire l'aide de l'État en faveur des collectivités d'outre-mer. Un exemple tiré du document de politique transversale montre les marges de progrès : la dépense fiscale nécessaire à la création d'un emploi dans les collectivités d'outre-mer s'élève à 896 000 euros ! Il semble tout à fait envisageable d'améliorer l'efficacité de tels dispositifs dans le cadre d'un dialogue constructif avec les élus d'outre-mer afin de promouvoir le développement économique de ces territoires.

M. Michel Bouvard a rappelé avoir présenté un rapport d'information à la commission des Finances sur le passeport mobilité. Ce dernier illustre les effets néfastes d'une politique mise en place trop rapidement et sans étude d'impact préalable. Le rapport cite plusieurs exemples d'abus : des billets aller simple coûtant 1 200 euros ou des boursiers bénéficiant de deux aller-retour dans l'année et en profitant pour participer au Carnaval. Le dispositif, en outre, favorise davantage les trajets entre les collectivités d'outre-mer et la métropole que les trajets entre îles, ce qui fragilise l'université d'Antilles-Guyane alors qu'il faudrait que l'État favorise son dynamisme. Le passeport mobilité est d'autant plus coûteux que les CROUS doivent régler des agios bancaires en raison notamment de retards de paiement à l'égard de la compagnie Air France. Le rapatriement du passeport mobilité au sein de la mission *Enseignement supérieur* permettrait davantage de transparence et une meilleure gestion du dispositif. Cela éviterait de maintenir deux responsables ministériels pour une même aide. Des recommandations très précises ont été faites dans ce rapport. Pour l'instant, il semble qu'aucune n'a été suivie d'effet. Il serait souhaitable que la commission des Finances auditionne le secrétaire d'État à l'outre-mer pour connaître les suites qui sont données aux propositions du rapport d'information.

M. Marc Le Fur s'est interrogé sur l'effort financier global en faveur de l'outre-mer, en prenant en compte les dépenses fiscales.

Votre Rapporteur spécial, a indiqué que le document de politique transversale faisait état d'un budget global de 15,6 milliards d'euros. Le budget du secrétariat d'État à l'outre-mer ne représente que 1,73 milliard d'euros. Il serait souhaitable de transformer ce secrétariat d'État de mission en un secrétariat d'État de coordination. La suppression d'un programme et le rapatriement des crédits des contrats aidés vers le ministère de l'Économie relèvent de cette philosophie. Le

budget de la mission comprend encore des crédits relatifs à la politique du logement. Néanmoins, cela constitue peut-être une transition vers un budget futur davantage orienté vers des fonctions de coordination que vers des fonctions d'intervention. Chaque ministère aurait ainsi vocation à décliner sa politique dans l'outre-mer, le secrétaire d'État assurant dès lors une fonction de pilotage tout à fait essentielle. Par exemple, les dispositifs de défiscalisation ont favorisé le développement du parc locatif privé, parfois au détriment de la construction de logements sociaux. Si le secrétariat d'État assurait une fonction de coordination, il pourrait assurer un développement équilibré et coordonné des différentes politiques publiques et éviter ces effets pervers.

M. Michel Bouvard a noté que la majoration des pensions des fonctionnaires outre-mer figurait dans le compte d'affectation spéciale *Pensions* et non dans le budget de l'outre-mer. Ces majorations sont considérées comme un transfert en faveur du développement économique des territoires. De nombreuses recommandations ont été faites par M. Jean-Pierre Brard dans un rapport d'information remis cette année à la commission des Finances.

Le **Président Didier Migaud** a indiqué qu'il participerait prochainement à un déplacement avec le Rapporteur général et le Rapporteur spécial dans les départements d'outre-mer afin d'apprécier l'efficacité des dispositifs de défiscalisation. La performance de la dépense publique outre-mer constitue un sujet récurrent de la commission des Finances et ce thème n'est pas tabou pour les élus d'outre-mer.

Sur le vote des crédits de la mission, **votre Rapporteur spécial**, s'est prononcé en faveur de l'abstention, en raison du manque de transparence du secrétariat d'État de l'Outre mer, de la dette croissante de l'État à l'égard des collectivités d'outre-mer et des errements de certains dispositifs comme le passeport mobilité. Il est tout à fait contestable, par exemple, que le budget prévoie 15 millions d'euros pour ce passeport, alors que la dépense pour 2006 s'élève à 20 millions d'euros et qu'aucune mesure d'économie structurelle n'a été prise. Il faut espérer que cette abstention motivera le secrétariat d'État, afin que l'année prochaine le budget ne souffre pas des mêmes lacunes.

En conclusion, **votre Rapporteur spécial** a invité la Commission à s'abstenir. Celle-ci ne l'a pas suivi et a *adopté* les crédits de la mission *Outre-mer*.

ANNEXE

Audition réalisée par votre Rapporteur spécial

– Monsieur Philippe Leyssène, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles du secrétariat d’État à l’Outre-mer, responsable des deux programmes composant la mission *Outre-mer*.