



N° 1865

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME XVI

OUTRE-MER

PAR M. JOËL BEAUGENDRE,

Député.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. A cette date, environ **43,8** % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : LES GRANDES ORIENTATIONS DU BUDGET POUR 2005	11
I.— UNE UTILISATION PLUS EFFICACE DES AUTORISATIONS DE DEPENSES EN 2004 ET UN BUDGET PLUS LISIBLE POUR 2005	11
A.— UN BUDGET 2004 MIEUX EXECUTE	11
B.— UN BUDGET 2004 QUI A PERMIS DE FAIRE FACE AUX DÉPENSES IMPREVUES DESTINEES A SOUTENIR LES VICTIMES DES INTEMPERIES EN GUADELOUPE ET MARTINIQUE	12
C.— LES CHANGEMENTS DE PERIMETRE AFFECTANT LE BUDGET CONCOURENT A UNE MEILLEURE LISIBILITE DE L'EFFORT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER	13
II.— LA CONFIRMATION DE LA PRIORITE DONNEE A L'EMPLOI ET A L'INSERTION SOCIALE	14
A.— LE FEDOM DEMEURE L'INSTRUMENT PRIVILEGIE DES POLITIQUES D'EMPLOI ET D'INSERTION DANS LES DOM.	14
B.— LES DISPOSITIFS DE FORMATION ET LES PRESTATIONS D'ASSISTANCE CONTRIBUENT ÉGALEMENT A L'EMPLOI ET À L'INSERTION DES ULTRAMARINS	17
1. Les prestations d'assistance	17
a) <i>L'insertion professionnelle</i>	17
b) <i>La CMU et le financement du ticket modérateur à Mayotte</i>	18
2. La formation	18
C.— LE DISPOSITIF D'EXONERATIONS DE COTISATIONS SOCIALES PREVU PAR LA LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER APPARAÎT CONFORTE PAR DES PREMIERS RESULTATS TRES ENCOURAGEANTS	19
1. Le dispositif prévu par la loi de programme sur l'outre-mer	19
a) <i>Rappel du dispositif prévu par la loi d'orientation pour l'outre-mer</i>	19
b) <i>Les changements introduits par la loi de programme</i>	19
2. Les chiffres de l'emploi et du chômage semblent attester de la réussite du dispositif	20

III.— UN ENGAGEMENT PERENNISE EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE LA RÉSORPTION DE L’HABITAT INSALUBRE	22
A.— RELEVER LE DÉFI DU LOGEMENT OUTRE-MER	22
B.— LES DIFFÉRENTES FORMES D’AIDE AU LOGEMENT	24
C.— ÉPAULER LES COMMUNES EN DEVELOPPANT LE FONCIER EQUIPE	25
D.— LES AIDES FISCALES PREVUES PAR LA LOI DE PROGRAMME.....	25
E.— LA RÉSORPTION DE L’HABITAT INSALUBRE	26
F.— MAYOTTE	26
IV.— UN BUDGET QUI PARTICIPE A LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE	28
A.— LA FUTURE NOMENCLATURE DU BUDGET DE L’OUTRE-MER.....	28
B.— LE MINISTERE A MIS EN PLACE DES EXPÉRIMENTATIONS PERMETTANT D’ANTICIPER LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF EN MATIERE DE GLOBALISATION ET DE FONGIBILITÉ DES CRÉDITS	30
1. La globalisation du FEDOM en Martinique	30
2. la globalisation des crédits des préfectures	32
DEUXIEME PARTIE : SURMONTER LES HANDICAPS STRUCTURELS DE L’OUTRE-MER POUR SOUTENIR SON DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET ACCOMPAGNER SES ÉVOLUTIONS.....	33
I.— L’ENGAGEMENT EUROPEEN POUR LE DEVELOPPEMENT DE L’OUTRE-MER.....	33
A.— LE DROIT DE L’UNION EUROPEENNE RECONNAIT LA SPECIFICITE DES DOM.....	33
B.— LES FONDS STRUCTURELS DOIVENT PERMETTRE AUX DOM DE RATTRAPER LEUR RETARD.....	35
1. Les concours européens au titre des fonds structurels	35
2. L’exemple de la Guadeloupe.....	36
3. Le dispositif de préfinancement des fonds structurels par l’Agence française de développement.....	38
C.— LE FOND EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT CONCERNE LES AUTRES COLLECTIVITES D’OUTRE-MER.....	39
D.— LE FINANCEMENT DES PROJETS OUTRE-MER PAR LA BANQUE EUROPEENNE D’INVESTISSEMENT	40
II.— DESENCLAVER L’OUTRE-MER	41
A.— LA DOTATION DE CONTINUITÉ TERRITORIALE.....	41
B.— LE PASSEPORT MOBILITE.....	42
1. Le volet étudiant	43

2. le volet formation professionnelle/insertion	43
3. Bilan de ces dispositifs.....	44
4. Le passeport logement, complément nécessaire des passeports mobilité.....	45
C.— POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DE LA DESSERTÉ AÉRIENNE OUTRE- MER.....	46
1. La mise en place de nouvelles obligations de service public en matière tarifaire	46
2. Le rôle d'impulsion de l'Etat.....	47
<i>a) La mise en place d'un observatoire des tarifs.....</i>	<i>47</i>
<i>b) Le rôle de l'Etat-employeur</i>	<i>48</i>
3. Les suites données aux propositions du rapport d'information : l'évolution des obligations de service public.....	48
III.— ACCOMPAGNER LES EVOLUTIONS DE L'ÉCONOMIE ULTRAMARINE : LES FILIERES AGRICOLES TRADITIONNELLES	50
A.— LE CAS DE LA FILIERE CANNE-SUCRE-RHUM.....	50
1. La répartition du contingent de rhum : vers une évolution ?	51
2. La réforme de l'organisation commune du marché du sucre	52
B.— LE CAS DE LA FILIERE BANANE.....	54
1. La filière banane est essentiellement présente aux antilles	54
2. La filière est encadrée par l'organisation commune du marché de la banane	55
<i>a) Le volet interne de l'OCMB</i>	<i>55</i>
<i>b) Le volet externe de l'OCMB.....</i>	<i>57</i>
3. Les conséquences de la mise en place de l'OCMB.....	57
<i>a) Sur les prix</i>	<i>57</i>
<i>b) Sur le revenu net perçu par le producteur</i>	<i>59</i>
4. La réforme de l'OCMB	61
EXAMEN EN COMMISSION	63

MESDAMES, MESSIEURS,

Le budget qui nous est proposé pour 2005 s'inscrit dans la continuité de l'effort de consommation effective des crédits ; effort qui se caractérise par la volonté de rompre avec l'affichage, en donnant au Ministère de l'outre-mer les moyens nécessaires pour mener une politique volontariste et cohérente en faveur du développement économique de l'outre-mer.

Il est par ailleurs au centre de la dynamique de la loi de programme pour l'outre-mer, dynamique que la loi de finances pour 2004 s'était employée à lancer avec une célérité remarquable en dépit d'un contexte financier extrêmement tendu.

Sa structure particulière qui atteste d'une concentration des moyens en faveur des politiques opérationnelles, doit être soulignée: les crédits d'intervention et les subventions d'investissement (titres IV, V et VI) représentent en effet 91 % de ce budget, soit 1,55 milliard d'euros.

Le budget 2005 pour l'outre-mer fait suite à un budget 2004 exécuté au trois-quarts de l'année à hauteur de 68 %, contre 65 % en 2003 et 58 % en 2002. Ces chiffres attestent d'une meilleure utilisation des autorisations de dépenses ouvertes en loi de finances et d'une plus grande mobilisation des moyens en faveur des objectifs prioritaires. On ne saurait commenter l'exercice 2004 sans mentionner la solidarité de l'Etat qui n'a pas fait défaut à la Martinique et à la Guadeloupe, touchées par des pluies exceptionnelles entre le 13 et le 24 mai 2004 et par le cyclone Jeanne. Même si l'on peut regretter que tous les arrêtés de catastrophe naturelle ne soient pas encore publiés, on se félicite des moyens financiers engagés pour soutenir ces départements et leurs administrés.

Le budget de l'outre mer s'inscrit cette année dans la continuité s'agissant des objectifs qu'il hausse au rang de priorités essentielles pour le développement économique des régions ultramarines : l'Emploi et le Logement.

La première priorité concerne l'emploi et l'insertion sociale, auxquels le budget consacre 1,15 milliard d'euros. Ces crédits financent le service militaire adapté, qui joue un rôle fondamental dans la formation et l'insertion des jeunes, le FEDOM notamment avec les contrats d'accès à l'emploi, les compensations d'exonération de charges sociales, diverses actions sociales et culturelles en particulier le passeport mobilité, et l'amélioration de l'accès aux soins dans les DOM, en particulier grâce au rehaussement du plafond d'éligibilité à la CMU.

Au titre de cette priorité, 678 millions d'euros de crédits ont été transférés finançant les compensations de l'exonération de cotisations sociales dans les DOM, crédits jusque-là inscrits au budget du Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Ce montant vient compléter les crédits destinés aux dispositifs de la loi programme pour favoriser plus encore le développement durable de l'emploi dans le secteur marchand. Il fait de ce fait progresser le budget de l'outre mer de 52 % Ce transfert témoigne de la volonté de rendre le budget de l'outre mer plus lisible et plus efficace, en faisant du Ministère de l'outre-mer un acteur fondamental de l'emploi et du développement outre-mer.

La seconde priorité concerne le logement et la résorption de l'habitat insalubre. Depuis 1994, l'engagement de l'Etat a permis la réalisation de 11 000 à 12 000 unités nouvelles ou réhabilitées dans les DOM et à Mayotte. Le nombre moyen de personnes par pièces décroît régulièrement, mais l'effort doit être poursuivi car ce nombre reste largement supérieur à celui constaté en métropole. Les dotations inscrites en loi de finances initiale pour 2004 sont donc reconduites (270 millions d'euros en autorisation de programme et 173 millions en crédits de paiement). Elles permettront notamment de financer les 1000 réalisations nouvelles prévues par le Ministère pour 2005 ; l'exonération de taxe foncière pour 25 ans pour la construction de logements sociaux devant encourager cette action.

Par ailleurs, il faut noter que les prêts locatifs sociaux seront étendus au logement social outre-mer (PLS et PSLA) : ce dernier bénéficiera du dispositif partenarial avec les collectivités et de la participation à l'aménagement des quartiers pour assumer le surcoût des opérations d'aménagement foncier

L'effort financier à hauteur de 31 millions d'euros, pour la dotation de continuité territoriale doit être souligné. Inscrit l'année passée au compte d'affectation spéciale n° 902-25 (Fond d'intervention en faveur des aéroports et du transport aérien) pour un montant de 30 millions d'euros, ce dispositif, créé par l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer est destiné à surmonter l'obstacle que constitue l'enclavement de l'outre-mer. Répartie entre les collectivités d'outre-mer, la dotation leur permet de financer, pour un montant forfaitaire, un aller et retour annuel avec la métropole au profit de leurs résidents. Votre rapporteur regrette que ce dispositif n'ait pas été totalement optimisé dès sa

mise en place: seules la Réunion et la Guadeloupe ont élaboré un dispositif de régime d'aide à caractère social en faveur de leurs résidents.

Par ailleurs, il convient de noter que ces crédits ne représentent pas l'intégralité de l'effort financier de l'Etat en faveur de l'outre-mer, puisque celui-ci devrait atteindre 10 milliards d'euros, soit une hausse de 28 %.

Des engagements forts, lisibles et surtout crédibles sont donc pris, dans le but de compenser les handicaps structurels de l'outre-mer, et de poursuivre une politique dynamique et pérenne, dont les potentialités doivent être pleinement utilisées.

PREMIERE PARTIE : LES GRANDES ORIENTATIONS DU BUDGET POUR 2005

I.— UNE UTILISATION PLUS EFFICACE DES AUTORISATIONS DE DEPENSES EN 2004 ET UN BUDGET PLUS LISIBLE POUR 2005

A.— UN BUDGET 2004 MIEUX EXECUTE

Le budget de l'outre-mer est exécuté aux trois quarts de l'année à hauteur de 68 %, contre 65 % en 2003 et 58 % en 2002.

TAUX DE CONSOMMATION ⁽¹⁾ AU 31 AOÛT 2003 ET 31 AOÛT 2004

(en %)

	31 août 2003	21 août 2004
Titre III	74,97%	75,21%
Titre IV	59,92%	60,42%
Total dépenses ordinaires	63,34%	63,79%
Titre V	88,89%	69,89%
Titre VI	72,91%	80,77%
Total dépenses en capital ⁽²⁾	73,20%	80,42%
Total général	64,92%	67,77%

(1) par rapport aux crédits disponibles, compte tenu des gels

(2) Crédits de paiements

Source : Ministère de l'outre-mer

En fin d'année, le taux d'exécution est passé de 85 % en 2002 à 92 % en 2003 ; le montant de crédits restés sans emploi en fin d'exercice apparaît donc en baisse : d'un montant de 201 millions d'euros en 2001, ils atteignent 96 millions d'euros en 2003.

On rappellera pour mémoire que le montant des reports de crédits atteignait 423 millions d'euros pour 2000 et 2002, l'équivalent de trois années de dotations de la ligne budgétaire unique ou de deux années de dotation du FEDOM (Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer).

Cette baisse témoigne d'une meilleure utilisation des crédits en cours d'exercice ; elle accompagne le redéploiement des moyens en faveur des politiques opérationnelles favorisant l'emploi et le logement outre-mer. Les crédits d'intervention et les subventions d'investissement représentent ainsi à eux seuls 91 % des moyens du ministère (84 % en 2004).

Par ailleurs, aucune annulation de crédit n'affectera d'ici fin 2004 les crédits du Ministère de l'outre-mer, et ce en dépit d'un contexte budgétaire tendu, alors que près de 100 millions d'euros avaient été annulés sur ce budget entre 2001 et 2003.

B.— UN BUDGET 2004 QUI A PERMIS DE FAIRE FACE AUX DÉPENSES IMPREVUES DESTINÉES A SOUTENIR LES VICTIMES DES INTEMPÉRIES EN GUADELOUPE ET MARTINIQUE

Les départements de la Guadeloupe et de la Martinique ont été touchés par de fortes pluies entre le 13 et le 24 mai 2004. Ces pluies se sont révélées d'une intensité d'autant plus exceptionnelle qu'elles intervenaient en dehors de la saison cyclonique, et ont provoqué de nombreux dégâts matériels (glissements de terrain, routes coupées...); elles ont également causé la mort accidentelle de trois personnes en Martinique.

Dans ce contexte, l'application du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles permet aux habitants victimes de dommages pris en charge dans le cadre d'un contrat d'assurance d'être indemnisés dans un délai de dix jours suivant la publication de l'arrêté de catastrophe naturelle, les assurances disposant, à l'expiration de ce délai, de trois mois pour indemniser les particuliers. S'agissant de la Martinique, les communes de La Trinité, Sainte-Marie et Saint Joseph ont été reconnues en état de catastrophe naturelle lors d'une commission interministérielle du 14 août 2004; quant à la Guadeloupe, les communes de Goyave et de Capesterre Belle-Eau, au titre des inondations, ainsi que la commune de Petit-Bourg, au titre des mouvements de terrain, ont été reconnues en état de catastrophe naturelle par une commission interministérielle du 6 septembre 2004. Lors de son audition, la Ministre de l'outre-mer a indiqué que les arrêtés seraient publiés prochainement. Par ailleurs les dossiers des communes de Deshaies, de Bouillante et de Pointe-Noire au titre des inondations du 13 et 14 septembre 2004 pourront être examinés lors de la commission interministérielle Catastrophes naturelles du 21 octobre prochain.

En outre, en ce qui concerne les dégâts causés à l'agriculture, le chapitre 46-02 du budget des charges communes permet à l'Etat de participer à l'indemnisation des dommages. Les taux moyens d'indemnisation agricole varient ces dernières années entre 20 et 35 %. Après l'arrêté de calamité agricole pris par le préfet déclarant le département sinistré et instruction des dossiers par la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt, les demandes d'indemnisations pourront fait l'objet d'un examen lors d'un comité du fonds de secours au Ministère de l'outre-mer.

Au surplus, le chapitre 67-54 du budget du Ministère de l'outre-mer (« subvention d'équipement aux collectivités pour les dégâts causés par les calamités publiques ») permet d'indemniser les collectivités dans le cadre du comité interministériel du fonds de secours. Lors de la séance du 28 septembre 2004, le comité du fond de secours a examiné une demande d'indemnisation

émanant du syndicat de communes du Nord Atlantique de la Martinique pour les dégâts causés au réseau d'eau potable. Ce syndicat s'est vu, dans ce cadre, attribuer la somme de 52 466 euros.

Enfin, l'aide d'urgence aux victimes de calamités publiques a été sollicitée par le Préfet de La Guadeloupe le 17 septembre 2004 à l'occasion du passage de la tempête tropicale Jeanne dans la nuit du 13 au 14 septembre. La DAPAF (Direction des Affaires Politiques, Administratives et Financières) a ainsi délégué le 21 septembre 2004 la somme de 52 061 euros destinée aux familles des communes de Bouillante, Deshaies et Pointe Noire, particulièrement touchées par les inondations. Ces crédits distribués sous la forme de chèques d'environ 150 euros seront utilisés pour l'achat de vivres, tentes, couvertures, etc. Ils sont ouverts au chapitre 46-93 inscrit au budget du Ministère de l'outre-mer qui est doté en loi de finances initiale d'un montant budgétaire de 59 150,22 euros. Ce chapitre est abondé en tant que de besoin, par voie réglementaire (arrêté de dépenses éventuelles) à partir du budget des charges communes.

C.— LES CHANGEMENTS DE PERIMETRE AFFECTANT LE BUDGET CONCOURENT A UNE MEILLEURE LISIBILITE DE L'EFFORT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

Les crédits inscrits au budget de l'outre-mer connaissent cette année une hausse de 52 % et atteignent 1,705 milliard d'euros.

Cette hausse s'explique par le changement de périmètre que constitue le transfert, du Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale au Ministère de l'outre-mer, des crédits finançant les compensations des exonérations de cotisations sociales prévues par la Loi de programme pour l'outre-mer.

Ces crédits atteignaient 678 millions d'euros en 2004, et sont inscrits sur le chapitre 44-03 du Ministère de l'outre-mer pour un montant de 719 millions d'euros pour 2005.

Sont également inscrits sur le budget de l'outre-mer pour 2005 les 31 millions d'euros de crédits finançant la dotation de continuité territoriale prévue à l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer, laquelle était financée en 2004 par des crédits ouverts sur le compte d'affectation spéciale n° 902-25 (Fond d'intervention pour les aéroports et les transports aériens).

Ces transferts de crédits contribuent à une meilleure lisibilité de l'effort en faveur de l'outre-mer.

Ils concourent également à accroître la cohérence et donc l'efficacité des actions financées, puisque le Ministère de l'outre-mer apparaît conforté comme acteur déterminant du développement économique et social des départements et collectivités d'outre-mer.

II.— LA CONFIRMATION DE LA PRIORITE DONNEE A L'EMPLOI ET A L'INSERTION SOCIALE

Les crédits en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale représentent 1,14 milliard d'euros, soit plus des deux tiers du budget du Ministère de l'outre-mer.

Ils doivent permettre d'appliquer outre-mer la priorité nationale que constitue l'emploi et de financer des dispositifs adaptés aux réalités économiques et sociales de l'outre-mer.

Chapitre	Montant des crédits (en euros)
34-42 : SMA (alimentation)	7 969 200
44-03 : actions en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion professionnelle et du dialogue social	1 065 000 000
46-94 : action sociale, culturelle et de coopération régionale	33 064 000
46-95 : contribution au financement des dépenses de santé	35 000 000
Total	1 141 033 200

A.— LE FEDOM DEMEURE L'INSTRUMENT PRIVILEGIE DES POLITIQUES D'EMPLOI ET D'INSERTION DANS LES DOM.

Les crédits du FEDOM constituent les moyens essentiels dont dispose le Ministère pour conduire la politique en faveur de l'emploi dans ces collectivités ; le principe de fongibilité de ces crédits confère au fond une grande souplesse de gestion.

Les mesures en faveur de l'emploi et de l'insertion des publics en difficulté financées par le FEDOM comprennent des dispositifs soit d'ordre national (contrat emploi solidarité, contrat emploi consolidé), soit entièrement spécifiques à l'outre-mer (contrat d'accès à l'emploi, contrat d'insertion par l'activité, projet initiative jeune, congé de solidarité, allocation de retour à l'activité et mesures spécifiques à Mayotte).

Depuis 1998, le nombre de bénéficiaires de contrats aidés est repris dans le tableau ci-dessous :

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (*)
CES	36 130	40 030	39 229	37 640	35 749	32 405	29 480
CEC			3 062	3 620	3 949	2 480	2 340
CIA	15 000	15 000	15 000	19 000	15 000	14 852	13 500
CAE	6 959	6 820	7 445	5 032	4 477	4 709	5 760
Emplois-Jeunes	3 693	3 823	2 808	1 441	983		
PIJ				2 355	3 507	4 009	4 196
ARA					1 413	1 697	2 701
SEJD							434
Congé solidarité						552	450
Primes						282	
CES – CEC Mayotte						2 821	2 934
Aide à l'emploi Mayotte							200
TOTAL	61 782	65 673	67 544	69 088	65 080	63 807	61 995

(*) : dotations prévisionnelles ouvertes en 2004

Source : Ministère de l'outre-mer

Créé par la loi du 25 juillet 1994, ce fonds, dont la vocation initiale était de favoriser la création d'emplois stables dans les entreprises, avait vu son utilisation progressivement dévoyée par le développement d'emplois sans véritable compétence professionnelle et d'une productivité discutable. Symptôme de cette évolution, le nombre des CAE (contrats d'accès à l'emploi), au cœur du dispositif, avait été divisé par trois entre 1996 et 2002.

L'exercice 2003, marqué par le vote de la loi de programme pour l'outre-mer, renoue avec cette logique ; ont notamment été privilégiés :

- une utilisation plus ciblée des CAE afin de pallier la sous-utilisation constatée au cours des exercices précédents ;
- un aménagement du congé de solidarité ;
- la création par la loi de programme d'un dispositif spécifique aux jeunes diplômés au sein du FEDOM ; il s'adresse aux entreprises du secteur marchand ou associatif de 20 salariés au plus, qui recrutent en contrat à durée indéterminée un jeune demandeur d'emploi depuis au moins six mois ou dont le contrat emploi jeune arrive à échéance, et qui est titulaire d'un diplôme sanctionnant deux ans au moins de formation dans l'enseignement supérieur ;

- la création, au sein du CAE, d'un mécanisme destiné à favoriser l'insertion des Rmistes (alignement du montant de la prise en charge des exonérations de cotisations sociales patronales à 1,3 SMIC, allongement de la durée totale du contrat qui passe à trois mois) ;

- la réorientation de l'emploi aidé vers le secteur marchand qui s'est traduit par un léger fléchissement du nombre des CES (contrats emploi solidarité) et des CEC (contrats emploi consolidé) conclus dans l'année.

La dotation du FEDOM doit permettre la réalisation d'objectifs précis en matière de politique d'aide à l'emploi et à l'insertion qui concernent tout particulièrement la baisse du nombre des chômeurs de longue durée, l'augmentation du nombre de Rmistes dans les mesures d'insertion (+10 %), la recherche d'une solution durable pour tout emploi jeune en fin de contrat (30 % de ces solutions devant être trouvées dans le secteur marchand).

Les objectifs fixés pour l'exercice 2003 ont été globalement atteints :

- diminution de 9,4 % du nombre de chômeurs de plus de deux ans d'ancienneté pour l'ensemble des DOM ;

- augmentation de 7,5 % du flux de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi allocataires du RMI, avec 31,8 % des entrées en CAE au bénéfice des Rmistes contre 28,6 % en 2002 ;

- mise en place d'un plan de consolidation et de cellules de reclassement destinées à apporter une aide aux jeunes en fin de contrat non consolidé dans chaque département, avec des résultats significatifs dans les deux départements les plus concernés du fait d'un effectif important, soit la Martinique et la Réunion.

L'exercice 2004 s'inscrit dans la continuité de cette démarche ; il est en outre marqué par l'expérimentation de la globalisation des crédits de l'emploi et de l'insertion professionnelle en Martinique. Financée par une nouvelle ligne de crédit ouverte au chapitre 44-03, article 10, elle préfigure la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances ; elle permet, par la gestion globale des moyens d'intervention sous l'autorité du préfet, de définir un nouveau cadre de gestion garantissant une réelle autonomie et une responsabilisation du gestionnaire, une réactivité accrue des politiques publiques, et le passage d'une logique d'exécution à une logique de résultats.

Dans le cadre du PLF pour 2005, le Ministère continuera de privilégier une politique favorisant l'accès à l'emploi dans le secteur marchand.

Dans cette optique, le ministère sera appelé à gérer, à partir de l'exercice 2005, l'ensemble du dispositif d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale prévu par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Le transfert d'un crédit de 678 millions d'euros jusqu'alors inscrits au budget de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale sur celui du Ministère de l'outre-mer

a été prévu dans le PLF 2005. Ces crédits seront inscrits sur une ligne spécifique du budget du ministère.

Les moyens budgétaires du FEDOM pour 2005 sont les suivantes :

Chapitre 44-03	PLF 2005
Article 10	265 140 000 euros
Article 21	65 000 000 euros
Total	330 140 000 euros

Source : Ministère de l'outre-mer

B.— LES DISPOSITIFS DE FORMATION ET LES PRESTATIONS D'ASSISTANCE CONTRIBUENT ÉGALEMENT A L'EMPLOI ET À L'INSERTION DES ULTRAMARINS

1. Les prestations d'assistance

a) L'insertion professionnelle

Le RMI

L'alignement du RMI dans les DOM sur celui de la métropole a été achevé en 2002, et a mis fin au versement de la créance de proratisation destinée à compenser le différentiel de taux entre la métropole et les DOM, et qui finançait des actions d'insertion au faveur des allocataires du RMI.

Le coût global de cet alignement a atteint 150 millions d'euros.

L'allocation mensuelle moyenne effectivement versée est de 362 euros (360 en métropole).

Fin décembre 2003, on comptait 145 572 bénéficiaires, soit une hausse de 4,2 % par rapport à 2002.

Les agences d'insertion

Instrument de partenariat privilégié de l'Etat et du département pour combattre l'exclusion dans les DOM, elles sont appelées à jouer un rôle clé dans le cadre de la décentralisation du RMI aux départements par la loi du 18 décembre 2003. En effet elles sont désormais responsables, en plus des actions d'insertion, des décisions individuelles relatives à l'allocation.

Elles sont en outre chargées de mettre en œuvre les mesures relatives au revenu minimum d'activité, dans le cadre d'une convention avec les départements.

Elles mettent en œuvre les objectifs que lui fixe le Comité directeur du FEDOM en matière de contrats d'insertion par l'activité.

La contribution des collectivités locales aux mesures d'insertion

Dans les DOM comme en métropole, les conseils généraux doivent inscrire à leur budget un crédit d'un montant égal à au moins 16,5 % des sommes versées l'année précédente par l'Etat au titre de l'allocation de RMI. Ces crédits représentaient 104,63 millions d'euros en 2003, et abondaient le budget des agences d'insertion (à l'exception des crédits finançant le revenu de solidarité).

b) La CMU et le financement du ticket modérateur à Mayotte

Le ministère continuera à financer le rehaussement du plafond d'éligibilité à la CMU instaurée au bénéfice des ultramarins en 2003, afin de compenser la disparition des « bons roses » qui permettaient aux plus démunis de se faire soigner gratuitement.

En outre, le Ministère de l'outre-mer financera la prise en charge du ticket modérateur à Mayotte.

Au total, c'est 35 millions d'euros qui permettront de consolider l'accès aux soins en outre-mer.

2. La formation

S'agissant de la formation initiale, le Ministère finance des bourses d'enseignement supérieur en faveur des étudiants originaires de Mayotte, de Polynésie française, de Wallis-et-Futuna et de Nouvelle-Calédonie ; ce dispositif s'adresse aux bacheliers désirant poursuivre leurs études supérieures dans des filières n'existant pas sur place.

Le passeport mobilité permet d'assurer aux jeunes ultramarins contraints de venir en métropole suivre leur formation initiale ou professionnelle la gratuité d'un aller-retour annuel entre un DOM et la métropole ou une autre collectivité d'outre-mer. 10 625 passeports ont ainsi été distribués en 2003, dont 4 848 passeports mobilité étudiants et 5 777 passeports formation.

S'agissant de la formation professionnelle, l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer a pour objet, en dehors de tout but lucratif, de veiller à l'insertion professionnelle et sociale des travailleurs d'outre-mer, notamment ceux séjournant en métropole ou souhaitant s'y établir. Elle joue le rôle d'opérateur pour le compte de l'Etat dans la mise en œuvre des projets initiative jeune et du passeport mobilité. La contribution de l'Etat à son financement atteignait en 2004 13,7 millions d'euros, soit 52,77 % du total de ses recettes (le solde provenant des collectivités locales, du Fonds social européen et de programmes européens, ainsi que de prestations et produits divers).

Le service militaire adapté concerne quant à lui plus spécifiquement les jeunes. Il s'agit d'une forme de volontariat dans les armées prévue par la loi du 28 octobre 1997. Il permet aux jeunes ultramarins de recevoir une formation

professionnelle dans un cadre militaire au sein des formations du SMA. Les volontaires sont ensuite suivis pendant six mois après leur départ, l'insertion demeurant l'objectif primordial. Le taux d'insertion à atteindre est de 75 %, et se stabilise à partir de 2002 à 71 %.

C.— LE DISPOSITIF D'EXONERATIONS DE COTISATIONS SOCIALES PREVU PAR LA LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER APPARAÎT CONFORTE PAR DES PREMIERS RESULTATS TRES ENCOURAGEANTS

1. Le dispositif prévu par la loi de programme sur l'outre-mer

a) Rappel du dispositif prévu par la loi d'orientation pour l'outre-mer

L'exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 SMIC s'appliquait à la totalité des entreprises de 10 salariés au plus et à l'ensemble des entreprises, quel que soit leur effectif, dont l'activité se situait dans les secteurs dits exposés de la loi du 25 juillet 1994 (loi tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et l'activité économique dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte), auxquels s'ajoutaient ceux des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et des énergies renouvelables. Le secteur du bâtiment était couvert par ce dispositif avec un taux d'exonération de 50 % pour les entreprises occupant de 11 à 50 salariés. En outre, les entreprises s'inscrivant dans le cadre de la seconde loi sur les 35 heures pouvaient bénéficier d'un allègement supplémentaire de 1 372 euros par an et par salarié.

En 2003, les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale spécifiques aux DOM ont atteint près de 707 millions d'euros, celles intéressant le seul régime général progressent d'environ 10 % passant de 584 à 641 millions d'euros.

b) Les changements introduits par la loi de programme

Le nouveau dispositif d'exonération de cotisations sociales mis en place par la loi de programme pour l'outre-mer (article 1 à 4 de la loi) diffère du précédent sur les points suivants :

– il supprime le mécanisme dégressif introduit par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 et permet aux entreprises comptant dix salariés au plus de continuer à bénéficier d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale, pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 fois le SMIC dans la limite de dix salariés, lorsque leur effectif vient à dépasser ce seuil ;

– il accorde aux entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics, occupant de 11 à 50 salariés au plus, le bénéfice d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'ensemble des rémunérations

jusqu'à 1,3 fois le SMIC, alors qu'elles ne bénéficiaient que d'une exonération à 50 % ;

– il accorde à toutes les entreprises des secteurs du transport aérien, maritime et fluvial, le bénéfice d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 fois le SMIC, alors que seules les entreprises de 10 salariés au plus en bénéficiaient ;

– il accorde le bénéfice d'exonérations complémentaires à des entreprises relevant de secteurs fortement concurrentiels, pour lesquelles les exonérations de charges sociales passent ainsi de 1,3 SMIC à 1,4 SMIC pour les secteurs productifs dits « exposés » et à 1,5 SMIC pour les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme « surexposés ». En outre, les centres d'appel font désormais partie des entreprises relevant des exonérations allant jusqu'à 1,4 SMIC ;

– il supprime l'effet de seuil pour les exploitations agricoles qui se développent au-delà de 40 ha dans le cadre d'une diversification de la production ou de la mise en valeur de terres incultes ou sous-exploitées ; celles-ci conservent le bénéfice de l'exonération pendant 5 ans ;

– il comble un oubli de la loi du 13 décembre 2000 en permettant aux marins qui créent ou reprennent une entreprise en devenant propriétaires embarqués de bénéficier d'une exonération de charges sociales pendant 24 mois jusqu'alors réservée aux seuls créateurs ou repreneurs d'entreprise indépendants.

Le coût de ces mesures est pour l'heure difficile à apprécier compte tenu de l'entrée en vigueur de la loi à la fin du mois de juillet 2003.

Néanmoins, certains éléments permettent de comparer l'impact financier des deux systèmes d'exonération.

En effet les exonérations spécifiques aux DOM sont passées de 150 millions d'euros au 2^{ème} trimestre 2003 à 159 millions d'euros au 3^{ème} trimestre (soit 6 % de plus), et à 177 millions d'euros au 4^{ème} trimestre (soit une hausse de 11 %).

2. Les chiffres de l'emploi et du chômage semblent attester de la réussite du dispositif

L'article 5 de la loi de programme pour l'outre-mer initie une démarche d'évaluation approfondie de l'impact des exonérations de cotisation de sécurité sociale tous les trois ans, notamment en termes de créations d'emplois. Le ministère de l'outre-mer travaille à sa mise en place : le premier rapport, portant sur la période 2003-2005, devrait être présenté au Parlement à l'automne 2006.

Dans l'attente des résultats de l'évaluation, l'étude de l'évolution des effectifs salariés dans les DOM donne certaines indications. Sans vouloir tirer de conclusions hâtives, on constate néanmoins qu'en 2003, alors que pour la

première fois depuis 10 ans, l'économie française a perdu plus d'emplois qu'elle n'en a créés, en outre-mer, l'emploi progresse dans tous les départements sauf à la Martinique.

Le tableau ci-après retrace les dernières statistiques disponibles auprès de l'UNEDIC. On constate que l'effectif salarié a progressé de 2,22 % entre 2002 et 2003 dans les DOM contre -0,29 % en métropole.

Depuis 2000, l'effectif salarié a progressé de plus de 7 % dans les départements d'outre-mer.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SALARIÉS

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	réunion	DOM
1993	52 136	50 988	13 176	77 196	193 496
1994	53 724	50 346	14 450	82 637	201 157
1995	55 866	56 202	15 303	89 918	217 289
1996	62 324	58 378	16 352	83 925	220 979
1997	63 156	55 929	16 266	86 632	221 983
1998	66 285	60 647	16 574	90 749	234 255
1999	67 290	66 210	17 607	96 055	247 162
2000	73 248	62 913	18 437	102 238	256 836
2001	67 181	67 355	18 865	108 382	261 783
2002	67 677	69 849	19 468	112 251	269 245
2003	71 203	68 546	19 969	115 754	275 199

Source : Ministère de l'outre-mer

S'agissant du nombre de demandeurs d'emploi, la situation outre-mer en 2003 a été marquée par une amélioration sensible, puisque l'indicateur chômage (DEFM 1⁽¹⁾ population active) y a diminué de 7,5 %. Les jeunes (- 9,4 %), les femmes (- 8,3 %), les chômeurs de longue durée (- 11 %) et les bénéficiaires du RMI (7,5 % d'augmentation de flux de sortie vers l'emploi) ont principalement bénéficié de cette évolution favorable.

(1) Demandeurs d'emploi en fin de mois.

III.— UN ENGAGEMENT PERENNISE EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

Le budget 2005 de l'outre-mer maintient le haut niveau d'effort de 2002 et 2003 en faveur du logement social, avec 270 millions d'euros en autorisations de programme et 173 millions d'euros en crédits de paiement.

En outre, alors que les crédits de la LBU faisaient l'objet d'une sous-consommation chronique, Mme la Ministre de l'outre-mer a indiqué que le taux de consommation des autorisations de programme déléguées atteignait au 30 septembre 2004 31,3 %, chiffre qui doit être apprécié au regard du fait que l'essentiel des AP est généralement engagé en fin d'exercice. Les engagements prévus au plan local portent sur la totalité des crédits inscrits en loi de finances.

S'agissant des crédits de paiement, le taux de consommation s'élevait au 14 octobre à 91 %.

A.— RELEVER LE DÉFI DU LOGEMENT OUTRE-MER

Cet effort est à la hauteur du défi que constitue le logement en outre-mer, où cette politique s'inscrit dans un contexte de contraintes spécifiques :

- Des besoins très importants liés aux évolutions démographiques (croissance démographique quatre fois supérieure à celle de la métropole).
- Un revenu moyen peu élevé du fait de la proportion importante de bas salaires et du nombre élevé de chômeurs.
- Des disponibilités foncières limitées liées à l'environnement naturel et au sous-équipement des villes et des quartiers.
- Une situation financière difficile des collectivités locales.
- Un parc important de logements sous-équipés ou insalubres.

ÉLÉMENTS STATISTIQUES D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION DU LOGEMENT

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	Total
Population 1999	421 632	381 467	157 274	705 072	131 320	1 796 765
Croissance 1999/1990	8,95 %	6,09 %	37,24 %	18,18 %	38,82 %	15,74 %
Nb de résidences principales (99)	144 818	130 844	46 173	215 044	28 388	565 267
nombre de Rmistes ⁽⁴⁾	29 146	28 977	9 273	63 667	⁽²⁾	131 063
logts insalubres ⁽¹⁾	14 000	9 000	10 000	21 000	⁽³⁾ 15 000	69 000
besoin logts neufs sociaux/an	3 000	3 000	2 000	5 000	2 000	15 000

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

(2) pas de RMI à Mayotte

(3) la quasi-totalité du parc traditionnel peut être considérée comme insalubre, soit environ 15 000 logements.

(4) nombre de foyers en juin 2000

(5) dont plus de la moitié ne possède ni baignoire, ni douche ni toilette (35 503)

Source : Ministère de l'outre-mer

Ainsi, en dépit d'une baisse régulière du nombre moyen de personnes par pièces aux Antilles et à la Réunion, qui témoigne de l'engagement de l'Etat depuis plus de quinze ans en matière de construction neuve, l'effort doit être poursuivi car les indices d'occupation des logements restent nettement supérieurs dans les DOM par rapport à la métropole, particulièrement à Mayotte et en Guyane. En outre, le parc de logements en situation précaire représente environ un quart de l'ensemble du parc de logements (50 % à Mayotte). L'insalubrité concerne 15 % des résidences principales.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES PAR PIÈCE (RECENSEMENT INSEE)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Métropole
1990	0,92	0,90	1,12	0,97	0,68
1999	0,77	0,76	1,02	0,85	0,62

Source : Ministère de l'outre-mer

Pour faire face à ces besoins, l'Etat privilégie les aides à la pierre, regroupées sur une ligne budgétaire unique (LBU) du Ministère de l'outre-mer, totalement fongible et laissant au niveau local des possibilités d'adaptation.

Les élus sont largement associés à la définition et à la mise en œuvre de la politique du logement, notamment à travers le conseil départemental de l'habitat, présidé depuis 2002 par le président du conseil général.

B.— LES DIFFÉRENTES FORMES D'AIDE AU LOGEMENT

La LBU concourt à :

- La construction de logements neufs.

Cette aide concerne l'accès social (subvention maximale de 50 % de l'investissement accordée aux populations les plus défavorisées pour la construction et l'acquisition de logements inachevés dont les travaux de finition et d'aménagement restent à la charge des propriétaires – logements évolutifs sociaux)), sociale et intermédiaire (prêt à taux zéro à quotité de 40 % ou 25 % du prix du logement).

Elle finance également le logement locatif social et très social en complétant les prêts servis par la Caisse des dépôts et consignations par des subventions directes aux opérateurs, des prêts locatifs intermédiaires (PLI, qui finance les logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social et celui observé sur le marché libre) et des prêts « construction-démolition » (qui ouvrent la possibilité d'entreprendre des démolitions d'ensembles de logements sociaux en assurant le relogement des locataires).

- L'aide à l'amélioration de l'habitat.

Elle comporte trois volets.

Elle participe tout d'abord à la réhabilitation du parc locatif social : les procédures et le financement des travaux de réhabilitation du parc locatif social sont alignés sur ceux de la PALULOS (prime à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale) en métropole, mais avec des critères d'ancienneté beaucoup plus restrictifs.

Elle contribue ensuite à l'amélioration des logements des propriétaires occupants : des subventions, imputées sur la LBU, peuvent être accordées aux propriétaires les plus démunis pour leur permettre de réaliser des travaux d'amélioration de leur logement ; le taux de participation de l'Etat peut aller jusqu'à 80 % selon les travaux concernés et la situation financière des propriétaires.

Elle finance enfin l'amélioration des logements locatifs des propriétaires bailleurs : l'application tardive de la taxe additionnelle au droit de bail n'a permis qu'une intervention récente de l'ANAH (agence nationale pour l'amélioration de l'habitat) dans les DOM. Les règles applicables sont sensiblement les mêmes qu'en métropole.

C.— ÉPAULER LES COMMUNES EN DEVELOPPANT LE FONCIER EQUIPE

Afin de surmonter l'obstacle à la construction de logements sociaux que constitue le coût du foncier équipé dans les DOM, les modalités de fonctionnement des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain sont en cours d'aménagement. Mis en place dans chaque DOM depuis 2002, financés par les régions, les départements, l'Union européenne et l'Etat (80,80 millions d'euros dans le cadre des contrats de plan 2000-2006), ils permettent le développement d'un foncier équipé là où les communes ne disposent pas des moyens nécessaires pour entreprendre des programmes de logements sociaux sur des terrains viabilisés. Dans le cadre des évolutions du fonctionnement des FRAFU, le recours à une institution financière pour gérer les apports des différents partenaires n'est désormais plus obligatoire.

D.— LES AIDES FISCALES PREVUES PAR LA LOI DE PROGRAMME

La loi de programme pour l'outre-mer a prévu, à ses articles 43 et 44, des incitations fiscales pour la construction de logements sociaux.

Elles consistent :

– en une majoration du taux de défiscalisation du logement locatif (50 % de manière générale, 60 % dans les zones urbaines sensibles et 5 % supplémentaires si les logements sont équipés de chauffe-eau solaires) ;

– en un abattement, au profit des bailleurs sociaux, de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles faisant l'objet de travaux de confortement parasismique, et ce pendant 5 ans ;

– en une extension du taux réduit de TVA de 2,1 %, applicable aux opérations de logement locatifs sociaux et très sociaux, aux logements évolutifs sociaux. Le coût de cette mesure est évalué à 12 millions d'euros par an.

Au total, la dépense fiscale atteindrait 35 millions d'euros en 2005.

L'année 2005 devrait être marquée :

– dans le locatif, par l'extension aux DOM du prêt locatif social ;

– dans la filière accession, par la réforme du logement évolutif social (la loi de programme a en effet prévu l'extension au LES du taux réduit de TVA – 2,1 %, applicable aux logements locatifs sociaux et très sociaux) et la mise en place des prêts sociaux location-accession ;

– en matière d'aménagement foncier, une participation à l'aménagement des quartiers (PAQ), financée par la LBU, a été instituée à titre expérimental par la circulaire du 12 juillet 2004. Cette participation, prenant la forme d'une

subvention forfaitaire par logement social programmé dans le cadre d'une opération d'aménagement initiée par une collectivité locale et sélectionnée dans le cadre d'un appel à projets lancé par les préfets, a pour objet d'encourager les communes à réaliser des opérations globales d'aménagement, prioritairement en centre urbain, destinées à accueillir du logement social ou d'autres types d'équipement ou de logements, dans une perspective de mixité sociale et de redynamisation urbaine.

Complété par l'allongement de la durée de l'exonération de taxe foncière de 15 à 25 ans pour la construction de logements sociaux dans le cadre du plan de cohésion sociale élaboré par le Ministère de l'Emploi, l'ensemble de ces dispositifs devrait permettre d'atteindre un objectif de 1 000 réalisations supplémentaires en matière de logement social en 2005.

E.— LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

Dès lors qu'un arrêté d'insalubrité de périmètre est pris par le préfet suite à l'initiative d'une collectivité locale, un opérateur de logements sociaux ou une société d'économie mixte a la possibilité de mettre en œuvre une opération de résorption de l'habitat insalubre et de bénéficier d'une subvention de 80 % sur l'assiette du déficit d'opération.

Conformément aux engagements pris en 2003, la circulaire du 26 juillet 2004 a simplifié les procédures d'instruction des opérations de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM en déconcentrant au niveau des préfets de région la décision d'engagement des opérations. Cette déconcentration devrait permettre d'accélérer la réalisation de ces opérations.

L'enveloppe budgétaire consacrée à ces opérations devrait s'élever à plus de 51 millions d'euros en 2005.

Il a par ailleurs été demandé aux préfets d'établir, en liaison avec les collectivités locales, une programmation pluriannuelle de résorption de l'habitat insalubre.

F.— MAYOTTE

Le logement social demeure un problème crucial à Mayotte, du fait notamment de la croissance démographique spectaculaire que connaît cet archipel.

En 2002 et 2003, plus de 90 millions d'euros ont été consacrés sur la LBU au financement des actions en faveur du logement (65 millions d'euros) et de la résorption de l'habitat insalubre (25,5 millions d'euros). Chaque année, entre 600 et 800 logements (cases SIM) sont livrés par la société immobilière de Mayotte (la SIM), société qui met en œuvre la politique du logement à Mayotte, et dont le capital est à 83 % public.

Au cours des années précédentes, un certain essoufflement de l'accès social avait été constaté, sans doute lié à une inadéquation des produits offerts à une population dont les attentes ont évolué, ainsi qu'aux difficultés à trouver des terrains fonciers aménagés dans les zones en urbanisation rapide.

Dans cette perspective, la DDE, en liaison avec la SIM, a entrepris l'année dernière une réflexion sur une redéfinition de la politique de l'habitat, qui sera rendue possible par la mise en place de nouveaux outils juridiques et financiers.

En outre, par le biais d'une diversification des aides, l'Etat entend intensifier son effort en faveur du logement.

L'entrée en vigueur de l'allocation de logement à Mayotte, prévue par l'ordonnance du 7 février 2002 et mise en place par le décret du 7 octobre 2003, permettra de diversifier l'offre de logements :

– en premier lieu, le secteur du logement locatif pour le logement des populations les plus défavorisées sera développé. En 2004, la SIM devrait ainsi consacrer l'essentiel de son activité à la réalisation de logements locatifs

– parallèlement, l'aide en faveur de l'accès à la propriété sera renouvelée : pouvant bénéficier aux accédants à la propriété, l'allocation de logement contribuera à la relance de l'accès social, qui sera également favorisée par l'extension récente du dispositif national de l'épargne logement (ordonnance du 2 septembre 2004).

Dans ce contexte en évolution, un nouveau produit d'aide à l'accès social, adapté des logements évolutifs sociaux en vigueur dans les DOM se substituera, à compter de 2005, aux actuelles cases SIM.

IV.— UN BUDGET QUI PARTICIPE A LA MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE

Le Ministère de l'outre-mer prépare le passage à la mise en œuvre intégrale de la loi organique relative aux lois de finances, laquelle va profondément rénover la gestion publique.

A.— LA FUTURE NOMENCLATURE DU BUDGET DE L'OUTRE-MER

La mise en œuvre de la LOLF conduira notamment à une rénovation complète de la nomenclature budgétaire.

A ce titre, les crédits du ministère de l'outre-mer seront regroupés sous une mission ministérielle. Cette mission « outre-mer » regroupera les crédits du ministère, qui représentent environ 10 % des crédits de l'Etat utilisés au profit des collectivités territoriales de l'outre-mer.

La mission outre-mer se décomposera en trois programmes : le programme « emploi outre-mer », le programme « conditions de vie outre-mer » et le programme « intégration et valorisation de l'outre-mer ».

L'architecture Programme / Action de la mission ministérielle « outre-mer » est la suivante :

Programme 1 : Emploi outre-mer

Action 1 : abaissement du coût du travail et dialogue social

Action 2 : mesures d'insertion et aides à l'emploi

Programme 2 : Conditions de vie outre-mer

Action 1 : logement

Action 2 : aménagement du territoire

Action 3 : continuité territoriale

Action 4 : actions sanitaires et sociales

Action 5 : protection sociale

Action 6 : actions culturelles

Programme 3 : Intégration et valorisation de l'outre-mer

Action 1 : collectivités territoriales

Action 2 : coopération régionale

Action 3 : Soutien et état-major

La finalité du programme « emploi outre-mer » est de faciliter l'accès au marché du travail des ultramarins. Il constitue un axe majeur d'une politique équilibrée du développement économique et social de nos collectivités d'outre-mer dans une perspective de réduction de l'écart avec la métropole. Ce programme s'inscrit dans une réalité économique régionale marquée par un taux de chômage plus élevé qu'en métropole (23,5 % en janvier 2004 contre 9,6 %), et un nombre

particulièrement important de chômeurs de longue durée, de bénéficiaires du RMI et de jeunes de moins de 30 ans, dont beaucoup en situation d'échec scolaire.

Cet objectif est concrétisé par deux actions complémentaires sur le marché du travail :

1- une action structurelle qui vise à créer des conditions favorables à l'emploi dans le secteur marchand ;

2- une action conjoncturelle pour favoriser l'accès et le retour à l'emploi des publics prioritaires (chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI, jeunes).

Le deuxième programme a pour but d'améliorer les conditions de vie des populations outre-mer.

Il s'agit ainsi de :

– promouvoir un habitat décent et adapté aux populations ultramarines et notamment les plus modestes d'entre elles , par des mesures spécifiques en faveur de la construction et de l'amélioration de logements, par une action forte en vue de l'éradication de l'insalubrité de l'habitat ;

– mettre en place une participation additionnelle aux financements réalisés par les acteurs publics en matière d'aménagement des collectivités d'outre-mer ;

– contribuer à assurer la continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et la métropole ainsi que les dessertes intérieures pour celles qui ont une dimension archipélagique ;

– contribuer à offrir aux populations d'outre-mer une protection sociale adaptée et améliorer leur état de santé ;

– faciliter le développement de l'éducation et de la recherche, du sport et des actions de jeunesse outre-mer et le rayonnement de la culture ultramarine.

Ce programme s'inscrit dans la réalité géographique et économique des collectivités territoriales d'outre-mer, dont l'isolement, l'éloignement de la métropole et les dimensions réduites alliés à une croissance démographique forte, sont vecteurs de déséquilibres qu'il convient de réduire. L'éloignement représente un handicap structurel potentiellement restrictif (accès aux services publics, échanges, économiques, sportifs ou culturels).

Le troisième programme a comme double finalité :

– d'assurer les fonctions stratégiques, d'état-major et de soutien du ministère de l'outre-mer ;

– de promouvoir l'intégration et la valorisation de l'outre-mer, notamment en donnant aux collectivités territoriales les moyens de leur libre administration, et en favorisant une coopération au plan régional.

Les 3 actions de ce programme prennent en compte le contexte particulier des collectivités territoriales d'outre-mer : éloignement, insularité, climatologie extrême, problématiques géopolitiques différentes de celles de la métropole, étroitesse des marchés, faiblesse du tissu économique, difficultés financières...

Ce constat invite à porter une attention particulière au développement économique des collectivités ultramarines au sein de leur environnement régional, et à répondre par des crédits spécifiques, à leurs handicaps structurels, et aux besoins consécutifs aux catastrophes naturelles (sismiques et cycloniques) nécessitant une aide d'urgence.

Il intègre également les possibilités d'évolution statutaire et institutionnelle des collectivités ultramarines ouvertes par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, ainsi que l'adaptation et la modernisation du droit ultramarin.

Conformément aux dispositions de la LOLF, le Parlement aura la faculté, en cours d'examen de la Loi de Finances, d'opérer des redéploiements au sein d'une mission, entre les enveloppes affectées à chaque programme.

A ce titre, deux nouveaux chapitres du titre VI anticipent le changement de nomenclature budgétaire et les évolutions attendues de la gestion des crédits :

– le chapitre 69-01 concerne le futur programme « conditions de vie outre-mer » ; il s'agit d'une expérimentation relative à l'action n° 1 (logement dans les DOM, à Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon) ;

– le chapitre 69-02 relève du programme « intégration et valorisation de l'outre-mer » (action n°2).

B.— LE MINISTRE A MIS EN PLACE DES EXPÉRIMENTATIONS PERMETTANT D'ANTICIPER LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF EN MATIÈRE DE GLOBALISATION ET DE FONGIBILITÉ DES CRÉDITS

1. La globalisation du FEDOM en Martinique

L'expérimentation actuellement en cours concerne la globalisation des mesures pour l'emploi et l'insertion menée à la Martinique au cours de l'exercice 2004.

Elle s'inscrit dans le cadre d'une première action de mise en œuvre de la LOLF demandée à chaque ministère pour 2004.

Elle porte sur une partie du programme 1 « Emploi outre-mer », et concerne l'action 2 « mesures d'insertion et d'aides directes à l'emploi » de la mission assurée par le ministère de l'outre-mer qui comporte d'autres actions dédiées au développement de l'emploi.

L'objectif principal de cette expérimentation a été l'instauration d'une gestion globale des moyens d'intervention mis en œuvre par le service public de l'emploi sous l'autorité du préfet et la définition d'un nouveau cadre de gestion propice à une meilleure gestion publique et garantissant à la fois :

- une autonomie et une responsabilisation réelles du gestionnaire opérationnel au plan local,

- une meilleure prise en compte du « terrain » et une réactivité accrue des politiques publiques,

- le passage d'une logique d'exécution des dépenses à une logique de résultats attendus et obtenus de la dépense publique.

La globalisation des mesures d'insertion et d'aides directes à l'emploi en Martinique ainsi mise en place en 2004, afin de donner au préfet la capacité de redéployer les entrées d'un dispositif d'aide à l'emploi à un autre, s'applique aux dispositifs gérés par le ministère de l'outre-mer (CES, CEC, CIA, PIJ...).

Les crédits nécessaires au financement de ces dispositifs ont été globalisés sur un article spécifique, l'article 21 « expérimentation, globalisation du FEDOM Martinique », créé en 2004 au sein du chapitre 44-03 du budget du ministère de l'outre-mer, et qui atteint en LFI 2005 un montant de 65 millions d'euros.

Les moyens mis en place afin de permettre la réalisation et le suivi de cette expérimentation ont été définis dans le cadre d'un protocole entre le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire et le ministère de l'outre-mer, et d'un contrat d'objectifs et de progrès, le COP, signé le 1^{er} mars 2004 entre le ministère de l'outre-mer et le préfet de la région Martinique.

La réalisation des objectifs ainsi assignés à la Martinique pour l'exercice 2004 relève de la responsabilité du préfet qui dispose pour cela du budget prévisionnel mis à sa disposition.

La fongibilité des dispositifs dont il dispose également lui permet de proposer en cours de gestion les redéploiements qu'il juge opportun dans la programmation des mesures afin d'obtenir des résultats probants.

Le circuit financier de la dépense n'a pas été modifié dans l'immédiat. Les crédits inscrits à l'article 21 du chapitre 44-03 correspondent à des crédits centraux et de ce fait, ils continuent d'être ordonnancés par le ministère de l'outre-mer, ordonnateur principal, dans le cadre de conventions signées avec les

organismes gestionnaires des différents dispositifs, après visa du contrôleur financier central lors de leur engagement.

Seuls les crédits déconcentrés à savoir ceux destinés au financement des congés-solidarité, des mesures d'accompagnement (LAS) et des mesures de reclassement liées aux emplois-jeunes, sont délégués au préfet qui les met à disposition de l'ordonnateur secondaire délégué, le directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

L'avis du contrôleur financier régional a alors été recueilli sur ces différents dossiers.

2. la globalisation des crédits des préfectures

En 2002, le Ministère de l'outre-mer avait transféré les crédits de personnel et de fonctionnement de la préfecture de Martinique au Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, afin de procéder à la globalisation de tous les moyens affectés au fonctionnement de la préfecture.

En 2005, l'expérimentation est étendue aux préfectures de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon, les crédits correspondants, soit 37,7 millions d'euros étant transférés au Ministère de l'intérieur.

DEUXIEME PARTIE : SURMONTER LES HANDICAPS STRUCTURELS DE L'OUTRE-MER POUR SOUTENIR SON DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET ACCOMPAGNER SES ÉVOLUTIONS

Le développement économique dépend notamment de la stabilité et de la clarté du cadre institutionnel et juridique.

De ce point de vue, la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 et la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer constituent des éléments positifs, et ce d'autant plus que ce cadre s'inscrit dans la longue durée (15 ans pour la loi de programme et 10 ans pour l'octroi de mer).

C'est dans ce cadre que l'outre-mer continue à progresser vers l'égalité économique avec la métropole et les autres régions du continent européen, avec le soutien complémentaire essentiel de la politique régionale communautaire.

I.— L'ENGAGEMENT EUROPEEN POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER

A.— LE DROIT DE L'UNION EUROPEENNE RECONNAIT LA SPECIFICITE DES DOM

Les institutions européennes disposent avec l'article 299 § 2 du Traité CE (introduit par le Traité d'Amsterdam)- d'une base juridique dans le droit primaire communautaire pour adopter des mesures spécifiques aux régions ultrapériphériques (RUP), que sont les quatre départements français d'outre-mer, les Canaries, Açores et Madère.

En 1999, les RUP avaient adressé à la Commission européenne le « mémorandum de Cayenne » qui revendiquait une nouvelle politique communautaire en leur faveur. Sur cette base, à la fin de l'année 1999 l'Espagne, le Portugal et la France, dont relèvent les RUP, avaient chacun présenté leur propre mémorandum.

C'est en considération de ces éléments que dans son rapport du 14 mars 2000, la Commission européenne avait accueilli favorablement les propositions de ces mémoranda et avait commencé à prendre des mesures spécifiques adaptées aux RUP.

Toutefois, la perspective d'évolutions majeures au plan communautaire (travaux de la Convention, élargissement de l'Union européenne, réformes de la politique agricole commune, de la politique commune de pêche et de la politique de cohésion économique et sociale, nouvelles négociations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce) a mis en évidence la nécessité de renforcer

cette politique de l'« ultrapériphéricité ». C'est pourquoi les trois Etats se sont engagés le 4 février 2002 à Las Palmas de Gran Canaria à présenter un nouveau mémorandum commun destiné à approfondir la mise en œuvre de l'article 299§2 du Traité CE. Le Conseil européen de Séville de juin 2002 a invité la Commission et le Conseil à faire des propositions en ce sens.

Pour la première fois les trois Etats et les sept RUP ont exprimé ensemble leurs demandes dans un mémorandum commun qu'ils ont signé le 2 juin 2003 à Paris, et remis officiellement le même jour au Commissaire Barnier.

Le 26 mai 2004, la Commission européenne a adopté la communication « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques ». Celle-ci, articulée autour de trois axes - compétitivité, accessibilité et insertion régionale -, propose une stratégie qui s'inscrit dans le cadre de la réforme de la politique européenne de cohésion pour la période 2007-2013. Elle présente également des recommandations sur la mise en œuvre d'autres politiques communautaires dans ces régions.

On peut notamment relever, dans cette communication deux propositions significatives tant par leur impact potentiel que par leur caractère novateur :

– le programme spécifique de compensation des handicaps, financé par le FEDER pour la période 2007-2013. Il serait consacré à la réduction des handicaps spécifiques qui affectent l'économie des régions ultrapériphériques et qui sont énumérés dans le cadre de l'article 299-2 du Traité CE : éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles et dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits ;

– le plan d'action pour le grand voisinage. Il vise à élargir l'espace naturel d'influence socio-économique (y compris pour le traitement des questions migratoires des populations) et culturel des régions ultrapériphériques. Il s'agit de réduire les barrières qui limitent les possibilités d'échanges avec le milieu géographique de ces régions, très éloignées du continent européen mais très proches des marchés géographiques des Caraïbes, d'Amérique et d'Afrique. Le plan d'action pour le grand voisinage intègre des mesures non seulement en matière commerciale et douanière, mais aussi dans le domaine de la coopération transnationale et transfrontalière.

Cette communication fixe le cadre général des propositions que la Commission déclinera dans le rapport qu'elle doit prochainement adopter conformément aux conclusions du Conseil de Séville.

S'agissant des perspectives institutionnelles, l'année 2004 a vu la conclusion d'un accord entre les chefs d'Etat et de gouvernement européens le 18 juin sur le texte final du traité établissant une constitution pour l'Europe, qui sera soumis à la ratification des Etats membres.

En ses articles III-424 et IV-440-2 le projet de traité reprend en le consolidant l'article 299-2 du traité CE actuel. Les quatre départements d'outre-mer français sont ainsi énumérés, le champ d'adaptation possible du traité est étendu à l'ensemble des politiques communautaires, et les modalités de cette adaptation visent tous les actes européens (lois, lois-cadres, règlements et décisions) susceptibles de produire leurs effets dans ces départements.

Par ailleurs, Mayotte pourra bénéficier des dispositions de l'article IV-440-7, qui permet, sur décision du Conseil à l'unanimité, sans avoir à modifier le traité, de passer un territoire de la liste des Pays et Territoires d'outre-mer vers la liste des régions ultrapériphériques et inversement. En effet, une déclaration des hautes parties contractantes, annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a agréé le traité, reconnaît la vocation de Mayotte à devenir une région ultrapériphérique, dès que la France jugera que les conditions sont réunies.

B.— LES FONDS STRUCTURELS DOIVENT PERMETTRE AUX DOM DE RATTRAPER LEUR RETARD

1. Les concours européens au titre des fonds structurels

Eligibles à l'objectif un de la politique structurelle communautaire (« promouvoir le développement et l'ajustement des régions en retard de développement »), les DOM bénéficient de 3,4 milliards d'euros au titre de la programmation 2000-2006 des fonds structurels (fond européen d'orientation et de garantie agricole, fond européen de développement régional, fond social européen, institut financier d'orientation de la pêche) dont la situation au 1^{er} août 2004 est la suivante :

	FEDER	%	FEOGA O	%	FSE	%	IFOP	%	Total	%
Guadeloupe										
Dotation	497 554		140 175		164 656		6 159		808 545	
Programmation	352 356	70,8%	71 383	50,9%	103 375	62,8%	1 887	30,6%	529 001	65,4%
Consommation	147 663	29,7%	35 490	25,3%	59 665	36,2%	664	10,8%	243 481	30,1%
Guyane										
Dotation	224 231		62 809		75 920		7 622		370 582	
Programmation	168 751	75,3%	48 532	77,3%	52 632	69,3%	4 630	60,7%	274 545	74,1%
Consommation	80 436	35,9%	26 665	42,5%	25 468	33,5%	1 955	25,6%	134 523	36,3%
Martinique										
Dotation	443 775		99 864		121 019		9 125		673 783	
Programmation	277 766	62,6%	62 656	62,7%	57 477	47,5%	2 591	28,4%	400 489	59,4%
Consommation	112 708	25,4%	30 849	30,9%	35 854	29,6%	631	6,9%	180 042	26,7%

Réunion										
Dotation	743 049		300 213		457 153		15 588		1 516 003	
Programmation	338 358	45,5%	150 226	50,0%	335 350	73,4%	7 613	48,8%	831 547	54,9%
Consommation	150 766	20,3%	79 742	26,6%	192 774	42,2%	4 719	30,3%	428 001	28,2%
Total DOM										
Dotation	1 908 609		603 061		818 748		38 495		3 368 913	
Programmation	1 137 231	59,6%	332 797	55,2%	548 834	67,0%	16 721	43,4%	2 035 583	60,4%
Consommation	491 572	25,8%	172 746	28,6%	313 761	38,3%	7 969	20,7%	986 048	29,3%

Il convient de noter que 4 % des crédits prévus ont été mis en réserve au début de la période au titre de la réserve de performance. A mi-parcours (mars 2004), la Commission européenne a procédé, en étroite collaboration avec l'Etat membre, à l'allocation de cette réserve aux programmes les plus performants. La performance des programmes a été évaluée sur la base d'indicateurs quantifiés définis par l'Etat membre ; ces indicateurs reflétaient l'efficacité, la gestion et l'exécution financière. Les montants alloués sont les suivants :

Région	Montant réserve en euros	% enveloppe initiale du DOCUP
Guadeloupe	25 910 582	3,20%
Guyane	18 980 232	5,12%
Martinique	30 008 881	4,45%
La Réunion	72 100 305	4,76%
Total	147 000 000	4,36%

Source : Ministère de l'outre-mer

2. L'exemple de la Guadeloupe

S'agissant du FEDER, l'année 2003 aura été marquée par une hausse de la programmation tant au niveau du nombre de dossiers (888 en 2003 contre 703 en 2002) qu'au niveau des montants financiers programmés : 125,4 millions d'euros de FEDER en 2003 contre 78,8 millions d'euros en 2002.

Les transports et les échanges ont été le domaine le plus mobilisateur de crédits du DOCUP en 2003 avec en programmation 108,4 millions d'euros en coût total dont 51,1 millions d'euros de FEDER (47 %) pour 34 opérations, notamment pour l'aérien (2 opérations pour 3,8 millions d'euros), le maritime (7 opérations) pour 13,1 millions d'euros), le routier (12 opérations pour 72,4 millions d'euros) et le plan Guadeloupe numérique (13 opérations pour 19,2 millions d'euros).

L'environnement naturel et le cadre de vie restent des domaines très consommateurs de crédits FEDER, même s'ils ont connu dans leur ensemble un ralentissement par rapport à 2002 en programmation avec 30 opérations et

59,3 millions d'euros en coût total dont 22,4 millions d'euros de FEDER (38 %) ; il faut toutefois signaler les difficultés financières des communes, alors que la demande augmente, notamment pour les déchets (1 grosse opération de 35 millions d'euros), la gestion de l'eau (10 opérations pour 5,6 millions d'euros), la protection du patrimoine (4 opérations pour 1,4 million d'euros), les centres urbains (7 opérations pour 10,7 millions d'euros) et la prévention des catastrophes (8 opérations pour 6,7 millions d'euros).

L'environnement productif et les transferts de technologies ont connu une forte progression de la programmation en 2003 avec 747 opérations pour 60,2 millions d'euros en coût total dont 22,1 millions d'euros de FEDER (37 %). Au sein de ce domaine, la mesure d'aide aux entreprises et à l'artisanat est celle qui a le plus bénéficié de l'effet de levier du dispositif d'animation (50,3 millions d'euros en coût total dont 18,2 millions d'euros de FEDER). On peut citer également 3 opérations de requalification de zones d'activité (6,4 millions d'euros) et 15 opérations de recherche et de transfert de technologie (3,5 millions d'euros)

Au titre de l'équipement de formation initiale et professionnelle (collèges et lycées), 16 opérations ont été financées pour un montant de 92,9 millions d'euros en coût total dont 15,1 millions d'euros de FEDER (16 %) ; ce domaine est en avance de programmation par rapport aux prévisions.

Le tourisme a connu une baisse de la programmation en 2003, avec 14 opérations et 10,5 millions d'euros en coût total dont 5,5 millions d'euros de FEDER (52 %).

En ce qui concerne le FSE, 93 projets ont été programmés pour l'année 2003, ce qui représente un cumul de 175 projets depuis le début du programme. Le montant de ces projets s'élève en 2003 à 35,6 millions d'euros en coût total dont 18,9 millions d'euros de FSE (53 %).

La formation continue a connu une bonne programmation en 2003 avec 22 opérations représentant un coût total de 14,3 millions d'euros dont 8,4 millions d'euros de FSE (59 %).

Les formations d'adaptation des travailleurs ont bien fonctionné en 2003 avec 23 opérations pour un coût total de 13,1 millions d'euros dont 6,2 millions d'euros de FSE (47 %).

Enfin, s'agissant du FEOGA-Orientation, la programmation a été supérieure aux prévisions, avec 164 projets représentant un coût total de 51,8 millions d'euros dont 23,9 millions d'euros de FEOGA (46 %).

Le renforcement des filières traditionnelles agricoles et la diversification ont enregistré une très forte programmation en 2003 avec 88 projets représentant un coût total de 25,3 millions d'euros dont 10,3 millions d'euros de FEOGA

(41 %). La filière banane est devenue prépondérante avec 48 % des montants financiers, devant la filière canne avec 30 %.

Le développement de l'irrigation a été supérieur aux prévisions avec 15 projets en 2003 pour un coût total de 11,7 millions d'euros dont 5,8 millions d'euros de FEOGA (50 %).

Le développement de l'industrie agro-alimentaire a été inférieure aux prévisions en 2003, avec 12 projets programmés représentant un coût total de 6 millions d'euros dont 2,9 millions d'euros de FEOGA (48 %).

3. Le dispositif de préfinancement des fonds structurels par l'Agence française de développement

Pour répondre aux difficultés rencontrées par les collectivités d'outre-mer dans la mobilisation rapide des fonds européens destinés à la réalisation de leurs projets de développement, le ministère de l'outre-mer a demandé à l'AFD, en concertation avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, de mettre en place un système de préfinancement de cette aide européenne.

Les caractéristiques du produit de préfinancement des subventions européennes ont été adoptées par le conseil de surveillance de l'AFD du 13 juin 2002. Ce dispositif prend la forme d'un prêt d'une durée maximale de trente six mois, débloqué au rythme de la réalisation des opérations concernées. Il prévoit :

- un prêt garanti, soit par le conseil régional, soit par la mise en œuvre au profit de l'AFD d'un mécanisme de cession de créances tel qu'il est prévu aux articles L. 313-23 et suivants du code monétaire et financier ;

- un montant de prêt plafonné à 65 % de la subvention européenne qui peut être porté à 80 % pour les subventions inférieures à 6 millions d'euros ou pour les collectivités pour lesquelles la situation de trésorerie, après avis du TPG, le justifie ;

- un taux du prêt correspondant au taux EURIBOR 3 ou 6 mois avec une marge de 100 points de base en cas de cession de créances, de 50 points de base en cas de garantie par la Région ;

- une attribution du prêt à la collectivité à la réception de l'arrêté de notification de la subvention ou de la convention conclue avec l'Etat.

Or, un premier bilan effectué par l'AFD début 2003 a fait apparaître des difficultés pour mettre en place le dispositif notamment en raison de certaines des règles qui limiteraient trop strictement l'utilisation de ce produit. Il apparaît que des demandes de préfinancement transmises à l'AFD n'ont pu être retenues compte tenu de l'impossibilité de cumuler la cession de créances et la garantie du conseil régional. Ces demandes proviendraient des collectivités locales présentant une

situation financière structurellement déficitaire et dont la seule cession de créances ne suffirait pas à préserver l'AFD des risques de non-paiement. Par ailleurs, certaines demandes proviendraient des organismes actuellement non éligibles au préfinancement, ce qui expliquerait leur non-inclusion dans le dispositif.

Afin de répondre à cette situation, le Conseil de Surveillance de l'AFD du 26 juin 2003 a approuvé les aménagements suivants :

– la mise en œuvre, au profit de l'AFD, à chaque fois qu'elle est jugée nécessaire, ou demandée par une région, un département ou une collectivité compétente qui se porte garant, d'une cession de la subvention d'origine communautaire dans les conditions prévues par les articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier ;

– l'application à ces prêts de préfinancement de la marge standard de l'AFD dans l'outre-mer, avec possibilité de modulation dans la limite de 60 points ;

– le relèvement du montant maximum du préfinancement à 100 % du montant – hors avance – de la subvention européenne attendue ;

– l'éligibilité des prêts de préfinancement à l'ensemble des bénéficiaires suivants : communes, départements, régions, établissements publics locaux ;

– une mise en place des prêts aussi en amont que possible, dès que le bénéficiaire a reçu la notification de subvention et a signifié son accord ;

Ces dispositions devraient permettre aux DOM de programmer des opérations de développement dans les meilleures conditions et bénéficier ainsi pleinement et sans délai des crédits alloués par l'Europe. Les premiers octrois de l'AFD au titre de ce nouvel outil ont concerné la Guyane et la Guadeloupe.

C.— LE FOND EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT CONCERNE LES AUTRES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER

Les autres collectivités d'outre-mer, classés « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM) par le traité de la communauté européenne, bénéficient du FED (Fonds Européen de Développement). Depuis le 1^{er} mars 2000 une nouvelle période de 5 ans est couverte par l'enveloppe du 9^{ème} FED dont les montants sont les suivants :

	9ème FED
Mayotte	15,2 M€
Nouvelle-Calédonie	13,75 M€
Polynésie française	13,25 M€
Saint-Pierre-et-Miquelon	12,4 M€
Wallis-et-Futuna	11,5 M€

Source : Ministère de l'outre-mer

Les financements du FED à chaque PTOM sont désormais effectués dans le cadre d'un DOCUP (Document Unique de Programmation) dont le projet finalisé est soumis à la Commission européenne.

Les DOCUP de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française ont été approuvés et signés au cours du premier semestre 2004, ceux de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon devraient être approuvés avant la fin de l'année 2004.

D.— LE FINANCEMENT DES PROJETS OUTRE-MER PAR LA BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT

Institution financière de l'Union européenne, la BEI a été créée par le Traité de Rome de 1957.

Dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière au sein du système communautaire, la BEI a pour mission de soutenir la réalisation des objectifs de l'Union européenne en finançant à long terme des projets concrets, tout en respectant les règles d'une gestion bancaire rigoureuse.

Pour recevoir son appui, les projets et programmes doivent être viables dans quatre domaines essentiels : économique, technique, environnemental et financier.

Par ses opérations de prêt et sa capacité à attirer d'autres concours financiers, la BEI permet d'élargir les possibilités de financement.

Pendant la période 1994-1999, la BEI a octroyé des prêts individuels à la Guadeloupe et à la Réunion. Une grande partie de ces financements a été accordée à des projets d'infrastructures : construction ou amélioration de routes, aéroports ...

II.— DESENCLAVER L'OUTRE-MER

La mise en œuvre du principe de continuité territoriale doit permettre de surmonter le handicap que constitue l'éloignement afin d'améliorer l'accessibilité des ultramarins aux services de la métropole.

A.— LA DOTATION DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

Le concours de l'Etat au financement d'un dispositif d'abaissement du coût des billets d'avion, dénommé « dotation de continuité territoriale » et inscrit dans le cadre de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, se traduit par le versement d'une dotation annuelle de l'Etat à chaque collectivité de l'outre-mer. Il permet d'accorder aux résidents une aide forfaitaire pour effectuer un voyage annuel aller et retour entre chacune d'entre elles et la métropole. Son montant pour 2004 est de 30 millions d'euros.

Conformément aux dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer, la distance existante entre chacune des collectivités d'outre-mer et la métropole constitue l'un des critères essentiels pris en compte pour établir les modalités de répartition de la dotation.

Elles sont définies dans le cadre du décret en Conseil d'Etat n° 204-100 du 30 janvier 2004.

Elles reposent :

- pour moitié sur la prise en compte de données relatives au poids potentiel en valeur absolue de chaque collectivité dans les déplacements globaux des résidents de l'outre-mer vers la métropole ;

- pour moitié sur la prise en compte de données traduisant le poids en valeur relative de chaque collectivité dans la réalité du trafic constaté sur la liaison entre la métropole et chaque collectivité, et ce durant l'année précédant celle du vote de la loi de finances. Ce calcul reposera sur les statistiques ou, à défaut, les estimations établies annuellement par le ministère chargé de l'aviation civile. Toutefois, afin de compenser l'incidence négative sur le montant de la dotation versée d'un nombre de passagers transportés très limité, le trafic constaté est multiplié par deux lorsqu'il est inférieur à 15 000 passagers annuels.

Pour la répartition de cette seconde moitié de dotation, un coefficient correcteur est introduit afin de compenser les surcoûts supportés par les résidents du fait de l'obligation de déplacements intérieurs en avion préalables à leur déplacement en métropole (aéroport de correspondance inaccessible par la route depuis la commune de résidence), ainsi que de l'absence d'une offre de transport concurrentielle sur tout ou partie de la desserte entre la métropole et leur collectivité.

En ce qui concerne les départements d'outre-mer, les dispositifs mis en place par les Régions, sont analysés en droit communautaire comme des aides à caractère social et doivent être notifiés et agréés par les services de la Commission.

L'arrêté interministériel fixant la répartition de la dotation pour l'exercice 2004 a été signé le 2 février 2004 :

Département d'outre-mer	Montant de la dotation en euros
Guadeloupe	6 105 810
Martinique	4 913 035
Guyane	1 915 812
Réunion	8 111 021
Total	21 045 678

Source : Ministère de l'outre-mer

La dotation accordée par l'Etat représente une aide de l'ordre de 30 % du prix du billet pour environ 200 000 passagers. Plus de 70 % de la dotation est versée au DOM.

Lors de son audition, la Ministre a indiqué qu'au 15 octobre 2004, sept collectivités sur 9 avaient délibéré sur les modalités de versement de cette aide : la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, Mayotte, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna. Les crédits correspondants ont été délégués ou sont en cours de délégation au représentant dans ces collectivités. Les premières aides ont été versées dans les collectivités d'outre-mer du pacifique ainsi qu'à Mayotte.

Le concours financier dit de continuité territoriale apporté par l'Etat est financé en 2004 à hauteur de 18 millions d'euros par des crédits gérés par la Direction Générale de l'Aviation Civile (Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien ou FIATA) et à hauteur de 12 millions d'euros par des crédits du ministère de l'outre-mer.

En 2005, son financement sera assuré en totalité sur le budget du ministère de l'outre-mer. Le montant inscrit au PLF 2005 s'élève à 30 986 949 euros, en augmentation de 3 %

B.— LE PASSEPORT MOBILITE

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

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

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

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

Le dispositif comporte deux volets distincts :

1. Le volet étudiant

L'application du passeport mobilité aux étudiants est effective depuis le 1^{er} juillet 2002.

Il permet la prise en charge d'un voyage aller-retour par année universitaire ou scolaire du lieu de départ jusqu'à l'aéroport le plus proche de l'université de destination.

Le remboursement du coût du billet s'opère en référence à la classe la plus économique et aux correspondances directes entre le lieu de départ et le lieu de destination.

Les personnes éligibles sont les étudiants de moins de 26 ans au 1^{er} octobre de l'année universitaire au titre de laquelle la demande est formulée, originaires de l'outre-mer, c'est-à-dire y ayant leur résidence habituelle et y ayant suivi les classes de 1^{ère} et de terminale, s'inscrivant dans des établissements d'enseignement supérieur en métropole du fait de la saturation de la filière choisie sur place ou de son inexistence. Ils doivent en outre avoir obtenu au moins un succès aux épreuves d'une session d'examen dans les deux années précédant la demande.

La gestion du dispositif est confiée aux services déconcentrés du ministère chargé de l'Education nationale pour ces collectivités.

2. le volet formation professionnelle/insertion

La mesure concerne les jeunes qui doivent se rendre en métropole pour y suivre une formation n'existant pas dans leur territoire d'origine, ou encore accéder à l'emploi.

L'aide prend la forme d'un billet d'avion délivré par l'ANT ou le CNRAM.

Complétant l'aide éventuelle versée par les collectivités locales, elle permet la gratuité du transport aérien vers la métropole ou vers une autre collectivité d'outre-mer.

Sont éligibles, sans conditions de ressources, les jeunes de 18 à 30 ans domiciliés dans une collectivité d'outre-mer, dont le projet de formation (durée minimale de trois mois) ou d'insertion (sous la forme d'un contrat à durée déterminée supérieur à 6 mois ou d'un contrat à durée indéterminée) se réalise en mobilité.

Sont également éligibles les jeunes appelés à subir en métropole les épreuves orales des concours d'entrée dans l'enseignement supérieur, des concours de catégorie A et B des trois fonctions publiques et des écoles d'infirmiers.

Le bénéfice du passeport est ouvert une fois par an.

3. Bilan de ces dispositifs

En 2003, le dispositif a permis la délivrance dans les DOM de 8 170 passeports, dont 3 365 passeports mobilité étudiants et 4 805 passeports mobilité formation.

PASSEPORTS MOBILITÉ EN 2003 DANS LES DOM : EFFECTIFS ET COÛT

	Nombre de bénéficiaires	Montant des dépenses (en euros)
Passeport mobilité étudiant		
Guadeloupe	803	401 500
Guyane	236	118 000
Martinique	884	442 000
Réunion	1 442	1 110 223
Total DOM	3 365	2 071 723
Passeport mobilité formation		
<i>ANT</i>		
Guadeloupe	1 182	815 304
Guyane	375	207 357
Martinique	795	497 541
Réunion	2 453	1 805 430
<i>CNARM</i>		
Réunion	500	79 000
Total DOM	5 305	3 406 632
Total général DOM	8 670	5 478 355

Source : Ministère de l'outre-mer

Au 1^{er} septembre 2004, 12 583 passeports ont été délivrés (6 822 sur le volet « étudiant » et 5 761 sur le volet « formation professionnelle »).

Avec 4 432 bénéficiaires, la Réunion (soit 35 % du total) est la première collectivité bénéficiaire du dispositif.

4. Le passeport logement, complément nécessaire des passeports mobilité

Le passeport mobilité concerne un nombre croissant de bénéficiaires.

Une fois sur place, si la majorité de ces personnes parviennent à trouver un logement, accompagnées dans leurs démarches par leur structure d'accueil (centre de formations, ANT), un nombre non négligeable de jeunes originaires de l'outre-mer rencontre des difficultés que les opérateurs de la mobilité ne parviennent pas toujours à résoudre.

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

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

Ce dispositif, désigné sous le vocable du passeport-logement, ne prend pas la forme d'une aide financière directe aux personnes, mais vise à aider les structures d'accueil des jeunes à leur trouver un logement et pourrait se décliner en plusieurs types d'actions :

– une convention a été signée entre l'Etat et l'ANT pour permettre à cette dernière d'acquérir des droits de réservation portant sur 800 places d'hébergement en foyer, prioritairement réservées aux stagiaires en formation mais qui sont également proposées, dans le cadre d'un protocole d'accord entre le CNOUS et l'ANT, aux étudiants rencontrant des difficultés particulières d'accès au logement ; le coût de ce dispositif est de 500 000 euros en année pleine ;

– à moyen terme, et sous réserve de l'accord des collectivités territoriales d'outre-mer, l'Etat pourrait en outre contribuer financièrement à l'acquisition par ces dernières, de droits uniques de présentation (c'est-à-dire un accès prioritaire au logement) auprès des organismes bailleurs de logements du parc locatif social (HLM ou résidences sociales), qui permettraient de proposer des logements aux personnes s'installant plus durablement en métropole. Ce dispositif est sensiblement plus coûteux : un droit unique coûte de 2 à 5 000 euros en région parisienne (100 droits de présentation en Ile-de-France représentent 500 000 euros) ;

– enfin, il paraît important d'améliorer l'information des jeunes d'outre-mer sur les dispositifs existants : locapass, mobilipass, PIJ..., mais également sur

les contacts à prendre : Agence départementale pour l'information sur le logement du département de destination, correspondants régionaux de l'ANT et du CNARM. Le site internet du ministère contribue à cette information.

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

C.— POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DE LA DESSERTE AÉRIENNE OUTRE-MER

Comme votre rapporteur l'avait constaté à l'occasion des travaux de la mission d'information sur la desserte aérienne de l'outre-mer, la situation apparaît de ce point de vue insatisfaisante pour les ultramarins.

Les coûts de transport demeurent importants, en particulier du fait d'une très forte augmentation du prix des billets, d'une qualité insuffisante du service ainsi que de ce que l'on pourrait qualifier de « désordre tarifaire » (fluctuation des prix, manque de lisibilité de la grille tarifaire).

Le rapport d'information présenté par votre rapporteur présentait quelques pistes de réflexion afin de faire évoluer la situation.

1. La mise en place de nouvelles obligations de service public en matière tarifaire

L'institution de tarifs réduits

A l'heure actuelle, il n'existe pas réellement de tarifs réduits sur les dessertes aériennes de l'outre-mer, à l'exception de la réduction de 33 % pour les enfants de deux à douze ans qui est une obligation de service public imposée aux compagnies aériennes depuis 1997.

Concernant les jeunes entre 12 et 18 ans, un tarif réduit doit être mis en place. Air France a proposé pour cette classe d'âge un tarif tempo, sans condition de réservation. C'est une avancée mais cela reste insuffisant. En effet, les enfants (moins de 18 ans) représentent sur les lignes domiennes, 11 % des passagers en année pleine et plus de 30 % en période de pointe. Pour les enfants, se pose le problème de l'inégalité de traitement provoquée par le régime des congés bonifiés. Les enfants de fonctionnaires ont leurs frais de voyage pris en charge par l'administration de leurs parents. Un tarif réduit permettrait de corriger en partie cette inégalité. La réduction pourrait être comprise entre 20 % et 30 %. Un tarif réduit pourrait être également proposé aux personnes âgées (possesseurs de la carte vermeil).

L'instauration d'un prix maximum en haute saison

Les écarts de prix entre haute et basse saison n'ont jamais été aussi importants et sont très mal ressentis car difficiles à justifier. Il faut combattre ce « désordre tarifaire » par l'instauration d'un prix plafond en haute saison. Cette obligation tarifaire peut tout à fait être inscrite dans les obligations de service public comme cela existe sur certaines liaisons aériennes en Europe (Sicile, Açores, ...).

La fixation d'un tel tarif devra se faire en étroite concertation avec les compagnies aériennes de façon à limiter les éventuels effets pervers d'un tel dispositif : renchérissement excessif des tarifs en basse saison, manque de places disponibles en haute saison. En effet, un tel dispositif suppose que les pouvoirs publics aient en leur possession tous les éléments comptables et commerciaux des différentes compagnies pour fixer le tarif plafond le moins préjudiciable à l'équilibre du marché.

Un tel système aura un coût pour les entreprises qui peut être en partie compensé par les exonérations de charges patronales prévues par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 pour les collectivités de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon et les quatre départements d'outre-mer. Les exonérations de charges patronales de sécurité sociale concernent les salariés des entreprises de transport aérien concourant à la desserte de l'outre-mer.

La création d'un billet social pour événement familial

Les personnes frappées par la perte d'un parent proche et désireuses de se rendre à l'enterrement doivent être prioritaires et bénéficier d'une tarification particulière, y compris si elles doivent être surclassées faute de places. Ce dispositif pourrait être étendu aux événements familiaux majeurs (naissance, mariage, ...).

2. Le rôle d'impulsion de l'Etat

a) La mise en place d'un observatoire des tarifs

Il serait souhaitable de créer, au niveau de la Direction générale de l'aviation civile, un observatoire ayant une mission de veille sur les tarifs. Cette instance permettra de centraliser tous les niveaux tarifaires pratiqués par l'ensemble des compagnies aériennes. Un observatoire des tarifs permettrait de dresser un constat objectif et incontestable.

b) Le rôle de l'Etat-employeur

L'Etat a une marge de manœuvre réelle en matière d'amélioration du transport des Domiens en raison du nombre important de ses agents bénéficiaires du régime de congés bonifiés.

L'Etat-employeur pourrait mener une concertation avec les syndicats afin d'étaler les départs et les arrivées des congés bonifiés. Ainsi, les personnes n'ayant pas de charge de famille pourraient être incitées à partir en dehors des périodes de vacances scolaires (jours de congé supplémentaires).

En outre, les administrations dont le personnel originaire d'outre-mer est important (la Poste, Assistance Publique-Hôpitaux de Paris...) passent des contrats commerciaux avec les compagnies aériennes afin de bénéficier de tarifs de groupe.

On pourrait imaginer les mêmes administrations passer des contrats avec le ministère de la Défense pour le « prêt » d'avions transporteurs lors des quelques jours de pointe du trafic (dernière semaine de juin, deuxième quinzaine d'août). Il ne faut pas oublier qu'au temps du monopole d'Air France, la compagnie nationale avait jusqu'à trois avions dédiés à la période de pointe du trafic ultramarin, qui étaient sous-utilisés le reste de l'année.

3. Les suites données aux propositions du rapport d'information : l'évolution des obligations de service public

Quelques mois seulement après la publication du rapport d'information, le gouvernement entreprenait un travail de concertation afin de faire évoluer les obligations de service public en matière de desserte aérienne de l'outre-mer.

Les compagnies aériennes, des représentants des usagers ont été associés à cette concertation menée par le Ministère de l'outre-mer et par le Ministère des transports.

Les principales évolutions par rapport aux obligations de service public telles que définies en 1997 concernent :

– la généralisation des réductions pour les jeunes : 90 % de réduction pour les moins de deux ans, 33 % pour les jeunes entre deux et douze ans et 20 % pour les jeunes entre 12 et 18 ans. Ces réductions s'appliqueront à l'ensemble des passagers, qu'ils résident en outre-mer ou en métropole ;

– l'incitation des compagnies à mettre en place une politique commerciale adaptée à certains publics prioritaires ; les compagnies devront prendre des mesures pour faciliter l'accès de toute personne devant se rendre précipitamment dans un DOM ou en métropole pour cause de décès d'un proche, ou encore pour les personnes handicapées ou accompagnant un EVASAN (évacué sanitaire). Elles devront communiquer les mesures prises et tirer un bilan de leur mise en œuvre ;

– l’engagement des compagnies à mettre en œuvre de moyens supplémentaires en cas de défaillance d’un transporteur.

Les conseils généraux et les conseils régionaux seront prochainement consultés sur ces mesures, avant la saisine de la Commission européenne.

III.— ACCOMPAGNER LES EVOLUTIONS DE L'ÉCONOMIE ULTRAMARINE : LES FILIERES AGRICOLES TRADITIONNELLES

A.— LE CAS DE LA FILIERE CANNE-SUCRE-RHUM

La filière canne-sucre-rhum constitue un pôle d'activité traditionnelle dans les DOM ; elle repose sur la canne à sucre, base de la fabrication du sucre de canne d'une part, et du rhum d'autre part, rhum agricole (fabriqué à partir de jus de canne fermenté et distillé) et rhum industriel (fabriqué à partir de mélasse).

Cette production s'est développée dans les DOM du fait de son adaptation aux conditions géographiques spécifiques de ces territoires, ainsi que de sa résistance aux intempéries et aux cyclones. La culture de la canne permet également de prévenir l'érosion due aux pluies diluviennes qui s'abattent périodiquement sur ces régions.

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

La filière doit à l'heure actuelle relever plusieurs défis :

- diminution de la sole cannière qui obère la capacité à atteindre les quotas d'importation de sucre détaxés ;
- libéralisation complète de l'accès au marché communautaire pour les producteurs des pays ACP d'ici 2009 ;
- concurrence des rhums non communautaires, et en particulier du rhum léger (variété de rhum obtenue à partir de mélasse mais contenant moins de substances aromatiques que le rhum de sucrerie), commercialisé au cours mondial et n'entrant pas dans le système du contingent de rhum.

Afin de soutenir son développement et d'accompagner ses évolutions, la filière canne-sucre-rhum est une filière qui bénéficie de nombreuses aides, en particulier dans le cadre :

- du contingent de rhum (taux d'accises réduit pratiqué sur un contingent de rhum traditionnel) ;
- du volet agricole du programme POSEIDOM (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM) ; créé en 1989, il autorise l'adaptation des mesures communautaires afin de tenir compte de la spécificité des

DOM en particulier dans le domaine agricole, et finance des aides à la transformation de la canne ;

- des fonds structurels et des DOCUP ;
- de l'organisation commune du marché du sucre.

Ces différents dispositifs ont évolué ou sont en cours d'évolution, en particulier le contingent de rhum et l'OCM sucre.

1. La répartition du contingent de rhum : vers une évolution ?

La Commission européenne a accepté, en juillet 2002, la reconduction jusqu'en 2009 du régime fiscal préférentiel accordé à la France, lui permettant de commercialiser à taux réduit, en métropole, un contingent fiscal de 90 000 hectolitres d'alcool pur (HAP).

L'arrêté du 31 décembre 1999 organise la répartition et la gestion du contingent d'exportation du rhum traditionnel. Cet équilibre est aujourd'hui contesté par les différents membres de l'interprofession, notamment en Guadeloupe.

Or la marge de manœuvre qui résulterait d'une renégociation de la clé de répartition sur la différence entre la limite supérieure du contingent et la production de rhum traditionnel effective se réduit ; en effet, alors que sur un contingent de 90 000 HAP, seuls 75 000 HAP faisaient l'objet d'une réduction du taux d'accises en 1995, ce volume atteint aujourd'hui 87 000 HAP.

La solution qui apparaît la plus évidente pour régler ce conflit d'intérêts pourrait passer par une augmentation du contingent fiscal, qui permettrait aux opérateurs qui en ont besoin de se développer, sans pour autant réduire les perspectives des autres.

L'interprofession, sur proposition des administrations concernées, a présenté, en début d'année 2004, un argumentaire dans ce sens. Il lui revient de poursuivre le travail en proposant une nouvelle clé de répartition de cet éventuel contingent, tenant compte des déséquilibres actuels.

Toutefois, tant que le contingent fiscal actuel de 90 000 HAP/an n'est pas complètement utilisé, cette démarche auprès de la Commission européenne, bien que souhaitée par les professionnels et appuyée par les pouvoirs publics, risque de s'avérer hasardeuse, voire contre-productive. C'est la raison pour laquelle, l'administration a proposé en concertation avec l'interprofession une amélioration de la gestion du contingent annuel, par le biais d'une baisse contrôlée de la soulte (de 304,90 euros à 180 euros par HAP).

La soulte est une taxe de consommation applicable aux rhums et tafias, payable lors de l'expédition des volumes considérés vers la métropole lorsque les

distillateurs qui souhaitent y vendre leur rhum ne disposent pas d'un contingent fiscal individuel suffisant pour honorer leurs commandes commerciales. Ainsi, au-delà de leurs quotas, les distillateurs paieront le montant de la soulte pour le volume supplémentaire et bénéficieront tout de même des droits d'accises minorés, dans le respect des 90 000 HAP autorisés par Bruxelles, et sous le contrôle des douanes.

Dans ce contexte, la baisse de la soulte permettrait d'accorder une certaine souplesse vis-à-vis des opérateurs disposant d'un quota devenu trop faible par rapport à leur capacité de commercialisation et de production, ce qui est le cas des petites distilleries des Antilles et de Guyane.

Le Gouvernement a donc choisi d'agir immédiatement sur la gestion du contingent annuel autorisé par la Commission européenne tout en préparant l'avenir auprès de cette même instance, par l'intermédiaire d'une demande de contingent additionnel.

2. La réforme de l'organisation commune du marché du sucre

Relevant de la catégorie des produits agricoles au titre de l'article 38 du Traité des communautés européennes, le sucre de canne et la canne à sucre relèvent de l'Organisation commune des marchés du sucre, actuellement régie par le règlement n° 1260/2001.

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

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

Ce système présente incontestablement des résultats positifs : il a permis un approvisionnement satisfaisant du marché sans coût pour les Etats membres, a garanti un prix acceptable pour le consommateur en évitant les risques de pénurie, et constitue également une forme d'aide au développement des pays ACP.

Il fait pourtant l'objet de critiques portant sur un coût relativement élevé pour les consommateurs ainsi que le manque de concurrence entre opérateurs.

En outre, un panel de l'OMC a condamné en septembre la réexportation par l'UE du sucre importé des pays ACP, ainsi que les exportations hors quota ; les exportations européennes mises en cause s'élèveraient à 4,6 millions de tonnes,

qui s'ajoutent à la suppression de 1,2 million de tonnes d'exportations avec restitutions décidée en juillet dans le cadre du cycle de Doha.

Dans ce contexte, la Commission a présenté, le 14 juillet dernier, une communication concernant la réforme de l'organisation commune du marché du sucre. Concernant essentiellement le sucre de betterave, cette réforme introduirait les changements suivants :

- réduction du prix de soutien institutionnel de 632 euros à 421 euros/tonne ;
- réduction du quota de production communautaire de 2,8 millions de tonnes ;
- réduction des exportations subventionnées de 2 millions de tonnes ;
- nouvelle aide découplée pour les producteurs visant à indemniser partiellement les pertes de revenu (60 %) ;
- possibilité de transférer des quotas entre opérateurs des différents Etats membres ;
- application de la réforme dès la campagne 2005/2006.

Cette communication intègre également des dispositions propres aux régions ultra-périphériques, prévoyant qu'elles « bénéficieront d'un traitement spécifique, prenant en compte les contraintes spécifiques de leur agriculture et de leur industrie sucrière, ainsi que leur situation logistique dans leur relation avec le marché européen ». Il est, de plus, précisé que « les fonds actuellement spécifiquement affectés au sucre des régions ultra-périphériques seront maintenus ».

En outre, les enveloppes budgétaires destinées à financer cette réforme de l'OCM Sucre dans les départements d'outre-mer s'élèveraient à 27 millions d'euros pour les campagnes 2005/06 et 2006/07 et à 39 millions d'euros pour les campagnes 2007/08 et suivantes. Ces enveloppes qui incluraient le financement des mesures de soutien actuelles, apparaissent insuffisantes au regard des pertes de recettes résultant de la baisse des prix.

Il y a là une inadéquation entre les ambitions affichées dans le texte et l'enveloppe budgétaire envisagée, ce qui serait préjudiciable à la filière « canne – sucre » d'une importance vitale pour les DOM.

Les filières « sucre » de la Réunion et de la Guadeloupe ont d'ailleurs réagi et présenté à la Commission et au gouvernement leur argumentaire pour défendre au mieux les intérêts des acteurs économiques impliqués.

Il convient d'être extrêmement attentif à l'évolution de ce dossier qui concerne autant les producteurs métropolitains de betteraves sucrières que les

producteurs ultramarins de canne à sucre, le gouvernement français doit participer activement à toutes les négociations que se déroulent à Bruxelles sur la réforme de l'OCM Sucre.

A cet égard, il importe que la Commission européenne communique, le plus vite possible, des éléments complémentaires confirmant l'objectif du maintien de la filière « sucre » dans les départements d'outre-mer, et précise, en conséquence, le niveau du soutien communautaire dans le cadre de la réforme annoncée.

B.— LE CAS DE LA FILIERE BANANE

1. La filière banane est essentiellement présente aux Antilles

« La filière banane est quasiment inexistante à la Réunion. Dans les meilleures années, la production atteint les 10 000 tonnes. Elle reste plutôt une particularité des Antilles, où elle s'est développée au cours des années 1930. [...] ;

En Martinique, la banane est une production de diversification. Vers la fin de la décennie 1950, elle va remplacer la canne dans les grandes exploitations et s'impose comme la première production agricole. Au fil des ans, elle est devenue une activité structurante de l'économie et occupe un tiers de la surface agricole utile. Aujourd'hui, la production bananière occupe 86 % de la population active agricole et génère environ 20 000 emplois directs et indirects. En volume, la banane représente le tiers du trafic portuaire des marchandises embarquées, soit 275 000 tonnes et 37 % des exportations totales en valeur. Cette situation permet d'amortir les coûts d'infrastructures du port.

En Guadeloupe, la banane a été une culture de remplacement, à la suite du cyclone de 1928 qui avait dévasté les plantations de café. Elle occupe 10 % de la SAU et représente 1/3 de la production agricole – 135 000 tonnes. En dépit de la baisse de la sole bananière et des exploitations, elle constitue le premier produit d'exportation en volume – 48 %, comme en valeur – 28 %. Néanmoins, la filière souffre d'un manque important d'infrastructures en matière d'irrigation, qui rend la culture vulnérable au déficit pluviométrique. Ainsi, 27 % des bananeraies sont irriguées contre près de 80 % en Martinique. »

Source : « *Quel avenir pour la banane et la filière canne-sucre-rhum dans les DOM français ?* », Claude Martial Edmond, *Revue juridique et politique des Etats francophones* ; 2^{ème} trimestre 2004.

La production bananière antillaise commercialisée (en tonnes) a évolué comme suit :

	1993 (2 ^e semestre)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Martinique	84 081 (1)	151 965 (2)	188 073 (3)	249 733	277 013	240 499	258 501	271 269	233 716 (7)	263 880
Guadeloupe	54090 (1)	82 165 (2)	63 207 (3)	60 919 (4)	97 734	74 294 (5)	83 508 (6)	87 592	89 042 (7)	95 063

- 1 - tempête tropicale Cindy et onde tropicale en juillet et août 1993
 2 - tempête tropicale Debby en septembre 1994 (Antilles) et sécheresse Guadeloupe
 3 - tempêtes tropicales Iris, Luis, Marylin en août et septembre 1995
 4 - tempête Hortense
 5 - ouragan « Georges »
 6 - effet du cyclone Lenny (1999) en Guadeloupe
 7 - sécheresse aux Antilles

Source : Ministère de l'outre-mer

S'agissant plus particulièrement de la Guadeloupe, la production en 2003 est en retrait de 10 % par rapport à l'année 2002 et rejoint les niveaux de production de 1999 et 2000.

Les investissements réalisés dans les exploitations – notamment replantations – n'ont pas eu les effets escomptés à cause de la sécheresse observée en 2001-2002 d'une part, et des difficultés financières rencontrées par les planteurs d'autre part.

Compte tenu de la fragilité de cette filière (fort taux d'endettement des planteurs et de leurs groupements, irrigation insuffisante), les conséquences de ces événements climatiques se font sentir sur plusieurs années : la Guadeloupe n'a ainsi jamais pu atteindre son quota de production de 150 000 tonnes éligibles à l'aide compensatoire.

2. La filière est encadrée par l'organisation commune du marché de la banane

Depuis le 1^{er} juillet 1993, le marché communautaire de la banane est régi par une organisation commune de marché, en vertu du règlement n° 404/1993 du Conseil portant organisation commune des marchés de la banane (OCMB). L'OCM est composée de deux volets traitant de la production communautaire (volet interne) et de la gestion des importations dans l'Union européenne (volet externe).

a) Le volet interne de l'OCMB

La garantie de revenus adéquats pour les producteurs de l'UE est l'un des objectifs de l'OCMB. Dans ce cadre, une aide compensatoire est versée aux producteurs pour leur garantir un revenu équivalent à celui qui existait avant l'introduction de l'OCMB.

Cette aide est calculée sur la base de la différence entre :

– une « recette forfaitaire de référence » déterminée par la moyenne des prix des bananes produites et commercialisées dans la Communauté pendant une période de référence avant l'établissement de l'OCM et réévaluée en 1999 à 640,3 euros/tonne;

– la « recette moyenne à la production » déterminée, chaque année, sur la base de la moyenne des prix des bananes produites et commercialisées dans l'Union européenne.

Elle est payée aux producteurs de la Communauté, par l'intermédiaire des organisations de producteurs, pour les quantités de bananes commercialisées dans l'Union.

Ce soutien fait l'objet d'une « quantité maximale garantie » de 854 000 tonnes, résultant de la somme des quantités éligibles à l'aide par région (Canaries 420 000 tonnes, Martinique 219 000 tonnes, Guadeloupe 150 000 tonnes, Madère 50 000 tonnes, Grèce 15 000 tonnes).

Le règlement n° 404/93 permet en outre à la Commission d'accorder un complément d'aide compensatoire à une région productrice dont la recette à la production est significativement inférieure à la recette moyenne communautaire.

Aucune prescription réglementaire ne définissait les modalités d'attribution et de calcul du complément d'aide ce qui soulève des difficultés en période de restriction budgétaire.

A la demande des pouvoirs publics français, la Commission a établi, en mai 2003, une règle objective permettant de systématiser le complément d'aide et de fixer son montant. Bien que la Commission ait souhaité minimiser le complément de revenu pour ne pas inciter à une production non rentable et responsabiliser les producteurs, la France a obtenu la mise au point d'une formule dégressive sur trois ans.

Cette nouvelle règle permet aux producteurs :

– d'avoir la garantie d'un complément de revenu dès que le prix à la production représente moins de 90 % du prix moyen communautaire ;

– de ne plus dépendre d'une négociation tardive avec les pays membres et la Commission ;

– d'avoir une meilleure visibilité sur les montants d'aide dont ils pourront disposer et de mieux négocier leurs demandes d'avance auprès des banques.

Compte tenu de la situation difficile des planteurs de bananes des Antilles, la dégressivité prévue n'a été que partiellement appliquée pour le calcul du complément d'aide compensatoire au titre de 2003.

b) Le volet externe de l'OCMB

Le volet externe de l'OCM (régime d'importation) repose sur la gestion de contingents. Contesté par les Etats-Unis et l'Equateur, il a connu, sous la pression des recours successifs introduits devant l'OMC par les pays producteurs, des évolutions importantes entraînant un affaiblissement de la protection communautaire. Ainsi, après la condamnation de l'OCM banane par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), en avril 1999, l'UE a dû mettre en place deux réformes successives de son volet externe, votées en décembre 2000 et en décembre 2001 par le Conseil des Ministres de l'agriculture.

En effet, les parties plaignantes auprès de l'OMC (Etats-Unis et Equateur) ayant affiché leur hostilité au régime issu de l'accord de décembre 2000, un accord a été signé par le Commissaire européen au commerce, Pascal Lamy, et son homologue américain M. Robert Zoellick, le 11 avril 2001.

Cet accord, également validé par l'Equateur, prévoit le maintien d'un système de gestion contingentaire des importations organisé en 2 phases (1^{er} juillet 2001 / 31 décembre 2001 ; 1^{er} janvier 2002 / 31 décembre 2005) et le passage au système tarifaire exclusif au 1^{er} janvier 2006. La concession consentie par les Etats-Unis porte sur la suspension puis la levée des sanctions commerciales envers l'Union européenne.

Dans ce cadre, le règlement n° 2587/2001 du Conseil, du 19 décembre 2001 a ouvert, à compter du 1^{er} janvier 2002, trois contingents tarifaires :

- un contingent tarifaire consolidé de 2 200 000 tonnes (contingent A tous pays) ;
- un contingent tarifaire additionnel de 453 000 tonnes (contingent B tous pays) ;
- un contingent tarifaire autonome de 750 000 tonnes (contingent C réservé ACP).

Dans le cadre des contingents A et B, les importations de bananes de pays tiers autres que les pays ACP sont assujetties à la perception d'un droit de douane de 75 euros/tonne. Les importations de bananes originaires des pays ACP sont soumises à un droit nul.

3. Les conséquences de la mise en place de l'OCMB

a) Sur les prix

La mise en place de l'OCM banane a entraîné à partir de 1993 une baisse des prix des bananes communautaires partiellement corrigée par une aide compensatoire pour perte de recette versée aux producteurs communautaires.

En 1995 et 1996, la situation du marché s'est fortement dégradée. Le prix moyen des bananes vertes au stade départ quai a diminué de 35 % par rapport à 1994 du fait d'un surapprovisionnement du marché communautaire engendré par l'instauration d'un contingent supplémentaire de 353 000 tonnes lors de l'élargissement de l'Union européenne.

En 1997, l'augmentation du dollar, la mise en place d'un contrôle des importations de bananes en provenance des pays tiers, un meilleur étalement de la production antillaise ont permis, malgré la trop importante augmentation du contingent tarifaire, un certain redressement des cours qui se situent globalement sur l'année au même niveau qu'en 1995.

En 1998, la régularité d'approvisionnement du marché européen et la faible quantité et les prix élevés des « fruits de saison » ont permis une amélioration des cours de 10 % par rapport à 1997.

En 1999, le surapprovisionnement du marché européen a provoqué une dégradation notable des cours avec une diminution des prix de vente d'environ 27 % par rapport à 1998.

En 2000, cette dégradation du marché s'est poursuivie durant les trois premiers trimestres de l'année en raison notamment d'un approvisionnement excessif du marché résultant de fraudes à l'importation. Ce n'est qu'en fin de campagne que les prix sont remontés, cette hausse ne suffisant pas à compenser la tendance générale des prix en 2000, dont la moyenne annuelle reste en baisse de 9 % par rapport à 1999.

Malgré une dégradation des cours au second semestre, les cours enregistrés en 2001 ont nettement progressé par rapport à 2000 notamment pour la production guadeloupéenne qui a exporté principalement en début d'année alors que les cours étaient les plus favorables. Pour la première fois depuis 1995, les cours des bananes antillaises dépassaient ceux des bananes canariennes et africaines habituellement supérieures.

2002 et 2003 se sont caractérisées par une chute des prix liée à un approvisionnement plus important du marché communautaire issu des modifications apportées au régime d'importation accordé en faveur des pays tiers. Les producteurs antillais ont été particulièrement touchés par la chute des prix à partir du mois de juin. En 2003, la canicule a limité la vente des bananes sur le marché communautaire. Les bananes n'ont pu bénéficier des parts de marchés laissées par les fruits de saison disponibles en faible quantité suite au gel du printemps.

ÉVOLUTION DES PRIX DE LA BANANE AUX ANTILLES

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

(1) pas de commercialisation à partir de septembre 1995

(2) commercialisation à partir de mai 1996

Source : Ministère de l'outre-mer

b) Sur le revenu net perçu par le producteur

La recette perçue par le producteur est la somme du prix tiré de la vente et de l'aide compensatoire.

La baisse tendancielle du prix des bananes entraîne un accroissement des montants de l'aide compensatoire versée et l'augmentation de sa part relative dans le revenu des producteurs (entre 40 et plus de 60 % du prix moyen perçu par kg de bananes commercialisées).

**ÉVOLUTION DU REVENU NET AU PRODUCTEUR
ET DE L'AIDE COMPENSATOIRE**

Tonnes, €/T	France	
	Martinique	Guadeloupe
Année 1994 quantités	151 965	82 165
Prix sortie hangar de conditionnement (1)	372	331
Aide	172	172
Complément d'aide	0	0
Total aide (2)	172	172
Revenu net (1+2)	544	503
Part de l'aide dans le revenu net %	32 %	34 %
Année 1995 quantités	188 073	63 207
Prix sortie hangar de conditionnement (1)	260	268
Aide	272	272
Complément d'aide	0	0
Total aide (2)	272	272
Revenu net (1+2)	532	540
Part de l'aide dans le revenu net %	51 %	50 %
Année 1996 quantités	249 733	60 919
Prix sortie hangar de conditionnement (1)	252	185
Aide	291	291
Complément d'aide	0	59
Total aide (2)	291	350
Revenu net (1+2)	543	535
Part de l'aide dans le revenu net %	54 %	65 %
Année 1997 quantités	277 013	97 734
Prix sortie hangar de conditionnement (1)	329	333
Aide	248	248

Complément d'aide	0	0
Total aide (2)	248	248
Revenu net (1+2)	577	581
Part de l'aide dans le revenu net %	43 %	43 %
Année 1998 quantités	240 499	74 294
Prix sortie hangar de conditionnement (1)	396	368
Aide	244	244
Complément d'aide	0	0
Total aide (2)	244	244
Revenu net (1+2)	640	612
Part de l'aide dans le revenu net %	38 %	40 %
Année 1999 quantités	258 501	85 508
Prix sortie hangar de conditionnement (1)	284	231
Aide	297	297
Complément d'aide	30	85
Total aide (2)	327	382
Revenu net (1+2)	610	612
Part de l'aide dans le revenu net %	54 %	62 %
Année 2000 quantités	271 269	87 592
Prix sortie hangar de conditionnement (1)	234	215
Aide	383	383
Complément d'aide	0	19
Total aide (2)	383	402
Revenu net (1+2)	617	617
Part de l'aide dans le revenu net %	62 %	65 %
Année 2001 quantités	233 716	89 042
Prix sortie hangar de conditionnement (1)	358	364
Aide	284	284
Complément d'aide	0	0
Total aide (2)	284	284
Revenu net (1+2)	642	648
Part de l'aide dans le revenu net %	44 %	44 %
Année 2002 quantités	263 880	95 063
Prix sortie hangar de conditionnement (1)	253	227
Aide	303	303
Complément d'aide	33	46
Total aide (2)	337	349
Revenu net (1+2)	590	576
Part de l'aide dans le revenu net %	57 %	61 %
Année 2003 quantités	243 706	85 517
Prix sortie hangar de conditionnement (1)	207	209
Aide	295	295
Complément d'aide	52	51
Total aide (2)	346	346
Revenu net (1+2)	553	555
Part de l'aide dans le revenu net %	63 %	62 %

Source : Ministère de l'outre-mer

4. La réforme de l'OCMB

A partir de 2004, trois rendez-vous importants vont tracer les perspectives d'évolutions de l'OCM.

L'évaluation de l'organisation commune des marchés de la banane et une analyse des flux de commercialisation de toute origine doivent être menées par la Direction générale de l'agriculture de la Commission européenne, avec remise d'un rapport au plus tard le 31 décembre 2004.

En outre, depuis le mois de mai, l'Europe s'est élargie à des pays très majoritairement consommateurs de bananes originaires des pays tiers (seul Chypre produit 12 000 tonnes de bananes par an). Pour 2004, un contingent additionnel de 300 000 tonnes a été ouvert pour l'approvisionnement des 10 nouveaux Etats membres de l'Union européenne, ce qui correspond à une quantité annualisée de 450 000 tonnes.

Enfin le passage du système contingentaire au système uniquement tarifaire est prévu au 1^{er} janvier 2006 au plus tard. La gestion de l'importation de bananes sur le marché communautaire ne se fera plus que par un système tarifaire. Il ne s'agit donc pas d'une libéralisation totale du régime d'approvisionnement en bananes de l'Union Européenne. Le niveau des droits de douane à venir, qui n'est pas connu actuellement, devra compenser l'écart de compétitivité. Il est difficile de prévoir dès à présent les conséquences de cette évolution réglementaire, elles dépendront en grande partie du niveau du tarif.

La production de bananes est une activité indispensable à l'équilibre économique des départements d'outre-mer et de plusieurs Etats ACP. Aux Antilles, 20 000 emplois directs et indirects sont concernés par le secteur de la banane. Le maintien de cette production dans les régions communautaires et dans les pays ACP concernés dépend directement de l'efficacité de l'OCMB.

Depuis plusieurs années, l'OCM banane rencontre des difficultés croissantes pour assurer l'équilibre du marché (engagements contractés par l'Union européenne au titre des Conventions de Cotonou et des accords de l'OMC) et la protection des productions communautaires (notamment antillaise).

Dans ce cadre, les interventions des autorités françaises se sont articulées autour de la défense des intérêts de la filière antillaise dans les négociations en cours à Bruxelles et à l'OMC.

S'agissant des discussions relatives à l'établissement d'un contingent élargissement, le contingent transitoire limité à 300 000 tonnes pour la fin de l'année 2004 a constitué un premier succès pour la France.

En ce qui concerne le passage au système tarifaire, La France, l'Espagne et le Portugal ont attiré l'attention de la Commission sur le droit de douane nécessaire (entre 250 et 300 euros/tonne) pour garantir la commercialisation de la

banane communautaire et ACP et le revenu des producteurs européens. Suite à cette démarche concertée, le projet de mandat, présenté au collège des Commissaires, début juin 2004, a été modifié.

Afin d'accompagner la démarche d'évaluation de l'OCM banane, la France a attiré l'attention de la Commission sur les dysfonctionnements du volet interne (sous-compensation antillaise en particulier), sur le soutien des exploitants antillais (négociations des compléments d'aide 2002 et 2003), ainsi que sur la nécessité d'un volet interne rénové, adapté aux évolutions du volet externe.

La France et l'Espagne, principaux producteurs, réfléchissent conjointement pour dégager les modalités les plus favorables aux producteurs communautaires.

Ceux-ci ont signé à Madère une plate-forme commune de propositions. Des réunions administrations-producteurs permettront d'établir la position française qui sera défendue à Bruxelles concernant la réforme du volet interne de l'OCM banane.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 19 octobre 2004, conjointe avec la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, la Commission a entendu Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, sur les crédits de son département pour 2005.

Le président Pascal Clément s'est réjoui d'accueillir, avec le président Patrick Ollier, la ministre de l'outre-mer, pour une audition conjointe de la commission des Lois et de la commission des Affaires économiques qui permettra d'aborder non seulement les perspectives budgétaires mais aussi les questions essentielles que suscitent les collectivités et départements ou régions d'outre-mer. Il a fait observer que chacun était conscient de l'effort consenti par la Nation en faveur de ces lointains territoires, qu'il prît la forme de dépenses fiscales – stimulées par la montée en puissance de la loi d'orientation – ou de crédits budgétaires dont la priorité ira en 2005 à la création d'emplois, à la construction de logements sociaux afin de poursuivre l'éradication de l'habitat insalubre ou encore à la politique de continuité territoriale et au soutien des collectivités d'outre-mer.

Se réjouissant également de cette audition commune, M. Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, a dit partager les propos du président Pascal Clément, et précisé qu'il interrogerait la ministre après les rapporteurs.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a indiqué que le budget du ministère de l'outre-mer pour 2005 s'élèverait à 1,71 milliard d'euros, soit une progression de 52 % par rapport au projet de budget présenté l'an dernier. Cette hausse très importante est, d'abord, liée au transfert de 678 millions d'euros de crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations sociales dans les DOM, crédits qui étaient auparavant inscrits sur le budget du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Sans pour autant constituer une dépense nouvelle, la prise en charge directe de ce dispositif de financement d'exonérations des charges sociales prévu dans la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 donnera l'assurance au ministère de l'outre-mer de faire respecter la lettre de cette loi.

La globalisation de tous les moyens affectés au fonctionnement des préfectures d'outre-mer sera poursuivie en 2005 grâce au transfert des crédits de personnel et de fonctionnement des préfectures au ministère de l'Intérieur qui gère déjà les crédits d'équipement. Après la préfecture de la Martinique l'an dernier, les préfectures de la Guyane, de la Guadeloupe, de La Réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon rentreront en 2005 dans ce processus. Pour ce faire, 37,7 millions

d'euros et 969 emplois sont transférés à partir du budget de l'outre-mer sur celui de l'intérieur.

Compte tenu de ces mouvements croisés, qui ont lieu cette année comme les années précédentes, toute analyse à périmètre constant devient donc sans objet.

Ce budget s'inscrit, comme d'autres, dans le contexte contraint qui a présidé à l'élaboration du projet de loi de finances. Le ministère de l'outre-mer participe en effet à l'effort de maîtrise de la dépense publique en recentrant ses interventions sur les deux priorités que sont l'emploi et le logement. Les crédits affectés à ces deux domaines prioritaires représentent plus des trois-quarts des crédits qui seront ouverts en 2005.

La politique pour l'emploi mobilisera près de 67 % des crédits. Avec les crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) qui participent directement à la création d'emplois et à l'insertion sociale par l'activité, avec les exonérations de cotisations sociales qui permettent de faire diminuer le chômage outre-mer et de faire progresser l'emploi salarié, et avec la formation professionnelle des jeunes débouchant directement sur le secteur marchand menée par les unités du service militaire adapté (SMA), 1,5 milliard d'euros seront ainsi consacrés à l'emploi.

La fongibilité complète des crédits du FEDOM permettra d'assurer avec plus de souplesse et plus d'efficacité le financement des mesures en faveur de l'emploi et de l'insertion des publics les plus démunis.

La priorité demeure le développement de l'emploi dans le secteur marchand, sans lequel il n'y a pas de développement durable possible. Par conséquent, outre l'allégement des charges sociales, seront privilégiés les dispositifs qui permettent de mener une politique de l'emploi dynamique en faveur du secteur marchand. Il s'agit notamment des contrats d'accès à l'emploi et des dispositifs créés par la loi de programme en faveur des jeunes diplômés qui sont très fortement confrontés au chômage dès leur sortie de formation, ce qui inclut l'aide à l'embauche des jeunes diplômés ainsi que les primes à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte et dans les îles Wallis-et-Futuna.

Participent également à cette politique de formation et d'insertion des jeunes les unités du SMA maintenues outre-mer. Les mesures de redéploiement de l'encadrement de ces unités financées par le budget de 2005 du ministère de l'outre-mer permettront d'améliorer encore la formation des jeunes ultramarins dispensée par le biais de ce dispositif dont la qualité et l'efficacité sont unanimement reconnues. En 2004, près de 2 000 jeunes auront été formés par le SMA avec un taux d'insertion professionnelle supérieur à 71 %, qui atteint 83 % à la Martinique et 94 % en Guadeloupe.

Enfin, les nouvelles mesures en faveur de l'emploi créées par le plan national de cohésion sociale seront mises en œuvre outre-mer, à l'instar de la mise en place des maisons de l'emploi, de la modernisation et du développement de

l'apprentissage et du contrat d'avenir destiné à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de solidarité spécifique.

Au-delà des crédits directement consacrés à l'emploi et à l'insertion sociale, deux dispositifs gérés en partenariat avec les collectivités locales contribuent à répondre aux enjeux spécifiques de l'outre-mer en matière de formation et de mobilité professionnelle : la dotation de continuité territoriale et le passeport mobilité.

La première, qui constitue une véritable mesure nouvelle du budget, permettra de compléter les aides du ministère de l'outre-mer destinées à pallier les handicaps structurels des collectivités d'outre-mer. Cette dotation d'un montant de 31 millions d'euros, qui sera gérée de façon décentralisée, autorisera la prise en charge de tout ou partie du coût d'un billet d'avion entre les collectivités territoriales d'outre-mer et la métropole. Les régions de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion ont déjà délibéré en juin dernier pour approuver la mise en place de ce dispositif de partenariat avec l'Etat.

Le second dispositif, qui finance la prise en charge de billets d'avion vers la métropole au bénéfice d'étudiants poursuivant leur cursus universitaire en métropole et de stagiaires de formation professionnelle, sera assuré par le budget de 2005 au même niveau qu'en 2004. Plus de 10 000 passeports-mobilité auront été délivrés à la fin de 2004.

Le logement constitue le deuxième axe prioritaire du développement économique et social de l'outre mer.

Le projet de budget pour 2005 de l'outre-mer maintiendra le haut niveau d'effort de 2002 et 2003 en faveur de la construction de logements sociaux et de la résorption de l'habitat insalubre, avec 270 millions d'euros d'autorisations de programme et 173 millions d'euros de crédits de paiements.

Par ailleurs, l'année 2005 sera marquée par une diversification des produits du logement social, avec l'extension aux départements d'outre-mer du prêt locatif social (PLS), la réforme du logement évolutif social (LES) et la mise en place des prêts sociaux location-accession, et la participation à l'aménagement des quartiers (PAQ), nouveau dispositif partenarial visant à recentrer la production de logements sur les zones prioritaires.

Avec les mesures du plan national de cohésion sociale, notamment l'exonération de taxe foncière portée de quinze à vingt-cinq ans pour la construction de logements sociaux, l'objectif est de parvenir, avec les collectivités locales et les organismes du logement social, à 1 000 réalisations supplémentaires en 2005.

En outre, l'effort budgétaire de l'Etat en faveur de la construction de logements sociaux en accession à la propriété et en locatif sera renforcé en 2005

grâce à la montée en puissance des dispositions fiscales de la loi de programme pour l'outre-mer. Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie a chiffré à 35 millions d'euros la dépense fiscale qui sera ainsi « injectée » dans le BTP outre-mer.

Au total les moyens fiscaux et budgétaires pour répondre aux enjeux spécifiques du logement outre-mer seront en augmentation de 6 %.

Enfin, l'action du Gouvernement outre-mer devra être accompagnée par celle des collectivités locales, qui jouent un rôle déterminant et continueront à bénéficier du soutien de l'Etat.

Ainsi, les dotations aux collectivités locales seront en forte progression de 14,34 %. Cette augmentation substantielle est due principalement aux mesures nouvelles, qui regroupent les 31 millions d'euros de la dotation de continuité territoriale et les 8,19 millions d'euros destinés au fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française, conformément à la loi du 27 février 2004.

Un effort particulier sera consenti aux dessertes des collectivités d'outre-mer les plus isolées comme Wallis-et-futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon. Elles bénéficieront d'une mesure nouvelle d'un million d'euros, soit 500 000 euros pour chaque collectivité.

Le budget de l'outre-mer, conformément à l'article 65 de la loi de programme, remboursera à la collectivité territoriale de Mayotte ses dépenses de personnel. Une mesure nouvelle de 2,4 millions d'euros est inscrite à ce titre dans le projet de loi de finances 2005.

La coopération régionale entre les collectivités ultramarines et les pays périphériques sera intensifiée et les crédits pour 2005 permettront d'accroître de 18 % la capacité d'engager des actions nouvelles.

Au-delà de ces moyens nouveaux, les dotations à caractère obligatoire indexées sur le taux de la dotation globale de fonctionnement augmenteront de 3,28 %.

Enfin, les dotations d'investissement au titre du fonds d'investissement dans les départements d'outre-mer (FIDOM), du fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) et des infrastructures atteindront en 2005 le même niveau que le budget précédent et permettront de poursuivre la contractualisation autour d'un soutien prioritaire aux équipements publics.

Le ministère de l'outre-mer s'inscrit résolument dans la politique de modernisation de l'Etat décidée par le Premier ministre en anticipant la réforme de la gestion publique mise en œuvre par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Afin de tester le processus budgétaire qui sera applicable à partir du 1^{er} janvier 2006, le ministère a introduit, dans son budget pour 2005, des outils qui permettront de responsabiliser les gestionnaires publics et

d'anticiper le passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats. Outre la poursuite de l'expérimentation effectuée à la Martinique en 2004, qui consiste à globaliser – et donc à rendre fongibles – les crédits des différentes mesures en faveur de l'emploi, deux chapitres nouveaux ont été créés pour accueillir respectivement les crédits du logement social et ceux de la coopération régionale.

Recentré sur les objectifs prioritaires de l'action ministérielle, dans le respect des engagements du Président de la République et de la loi de programme, ce budget est le gage d'un développement social et économique durable de l'outre-mer.

M. Didier Quentin, rapporteur pour avis pour les départements et régions d'outre-mer, a tout d'abord constaté que le Gouvernement respectait les engagements pris lors du vote de la loi de programme pour l'outre-mer, et que les mesures fiscales prévues dans ce cadre montraient déjà leur efficacité économique. Il a également salué la mise en place d'une politique de continuité territoriale et la diminution de la délinquance grâce aux moyens accrus déployés dans les départements d'outre-mer. Il a demandé quelles mesures étaient prévues pour poursuivre ce renforcement de la sécurité en 2005, notamment en matière de trafic de drogue et d'immigration clandestine. Il a ensuite souhaité connaître le calendrier envisagé pour le changement de statut de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Il a également interrogé la ministre sur l'impact de la réforme de l'octroi de mer sur les ressources des communes domiennes, puis sur les projets de réforme des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ultramarines. Il a enfin souhaité connaître l'état d'avancement du projet de liaison aérienne directe avec Mayotte.

M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis pour les collectivités d'outre-mer à statut particulier et de la Nouvelle-Calédonie, a tout d'abord interrogé la ministre sur la Nouvelle-Calédonie. Il a souhaité savoir si une réunion du Comité des signataires des Accords de Nouméa, qui ne s'est pas réunie depuis juin 2003, était prévue d'ici la fin de l'année. Par ailleurs, il a demandé s'il était envisageable que le Congrès élu en mai 2004 demande, comme il en a la possibilité dans les six premiers mois de son mandat, le transfert d'un certain nombre de compétences de l'Etat. Enfin, rappelant l'importance stratégique de la réalisation du projet d'usine métallurgique dans la province Nord, il a demandé si les échéances prévues pour la faisabilité bancaire et la mise en œuvre effective du projet pourraient être respectées.

S'agissant de la Polynésie française, il a souhaité obtenir des précisions sur la mise en œuvre, depuis le 1^{er} janvier 2003, de la dotation globale de développement économique destinée à compenser financièrement l'arrêt des essais nucléaires et sur la réforme en cours du statut des agents des communes, concernant notamment les liens entre le futur centre de gestion de la fonction publique territoriale et le syndicat de promotion des communes de Polynésie française.

Enfin, il s'est interrogé sur une éventuelle évolution statutaire de Wallis-et-Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises afin de tenir compte de la révision constitutionnelle de 2003.

M. Joël Beaugendre, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques de l'environnement et du territoire, a salué l'effort consenti afin de garantir une meilleure exécution du budget, effort qui concourt à donner sa pleine mesure à l'autorisation parlementaire. Il s'est félicité en outre de ce que la structure particulière de ce budget mette l'accent sur le financement des politiques opérationnelles puisque les crédits d'intervention et les subventions d'investissement en représentent 91 %. Il a estimé que des engagements forts, lisibles et surtout crédibles étaient pris dans le but de compenser les handicaps structurels de l'outre-mer.

Notant qu'il s'agissait du dernier budget avant la mise en œuvre complète de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, il a souhaité connaître les modifications qui l'affecteraient et comment le ministère s'y préparait.

S'agissant du périmètre du budget, il a ensuite demandé dans quel but les crédits finançant les compensations d'exonération de cotisation sociales avaient été transférés du ministère du Travail au ministère de l'Outre mer.

Saluant par ailleurs la constance de l'effort consenti en faveur du logement qui, compte tenu des contraintes spécifiques de l'outre-mer, appelle une action volontaire, déterminée et pérenne, il a demandé des précisions sur le taux de consommation de la ligne budgétaire unique.

Revenant sur la loi de programme pour l'outre-mer, dont il a souligné qu'elle constituait un véritable tournant notamment avec la création de la dotation de continuité territoriale destinée au renforcement des liens entre la France d'outre-mer et l'hexagone, il s'est enquis du montant de celle-ci, ainsi que des modalités de son financement et de sa répartition entre les collectivités.

Il a ensuite interrogé la ministre sur le détail des dispositifs en faveur de la mobilité des jeunes d'outre-mer et sur le nombre de bénéficiaires de ces dispositifs.

Soulignant par ailleurs que la loi de programme avait également marqué une rupture en matière d'emploi, par l'abandon d'une logique d'assistantat au profit d'une politique de création d'emplois durables dans le secteur marchand, il a demandé si des éléments de bilan étaient d'ores et déjà disponibles.

Abordant un aspect qui concerne plus spécifiquement la Guadeloupe, il a souhaité savoir si et comment l'Etat entendait compenser aux communes la baisse de la dotation globale de fonctionnement entre 2000 et 2002, cette baisse étant intervenue à la suite des erreurs manifestes commises par le Conseil général dans le calcul du contingent d'aide sociale.

Enfin, il a souhaité appeler l'attention de la ministre sur la nécessité de réduire les délais d'engagement des procédures de reconnaissance en état de catastrophe naturelle en citant à titre d'exemple l'arrêté concernant les inondations et coulées de boues de mai 2004 en Guadeloupe, qui n'a toujours pas été transmis aux communes sinistrées. Déplorant que leurs habitants ne puissent, par conséquent, effectuer les démarches auprès des compagnies d'assurance afin d'être indemnisés, il a demandé si des modifications rapides sur les délais de mise en œuvre de la procédure pouvaient être envisagées.

Après avoir remercié la ministre de son intervention, M. Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, l'a interrogée sur le secteur du tourisme.

Il a tout d'abord souhaité être informé des conséquences des dispositions prises en matière fiscale afin d'encourager le développement de ce secteur.

S'agissant de la formation, il a souhaité savoir si les acteurs privés avaient tenu les engagements pris, notamment dans le domaine de la restauration et de l'hôtellerie, étant rappelée l'action positive des pouvoirs publics en la matière avec l'instauration du passeport mobilité, qui permet aux jeunes de venir se former en métropole. À cet égard, il a souhaité savoir si le centre de formation de Tezenas du Montcel avait accueilli à la rentrée 2004, comme annoncé, des jeunes originaires des quatre DOM.

En réponse aux trois rapporteurs pour avis et au président de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a apporté les précisions suivantes :

— Après une diminution de 3,55 % de la délinquance générale et de 12 % de la délinquance de voie publique en 2003, la tendance se confirme pour 2004. En 2005 s'achèvera la deuxième phase du redéploiement des forces de police et de gendarmerie, qui se traduira par l'arrivée de 82 policiers supplémentaires à la Réunion et en Martinique. En outre, les effectifs du commissariat guyanais de Saint-Georges de l'Oyapoc, qui assure la surveillance de la frontière brésilienne, seront renforcés. Par ailleurs, l'antenne de l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants de Fort-de-France deviendra pleinement opérationnelle avec l'affectation d'un officier de liaison américain qui viendra compléter l'équipe de policiers, gendarmes, douaniers et marins. Enfin, avant la fin de l'année, une circulaire indiquera aux préfets les priorités en matière de sécurité, notamment la lutte contre le trafic de drogue et le renforcement des groupes d'intervention régionaux.

— Un avant-projet de statuts de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy est actuellement l'objet d'une concertation avec les élus de ces îles. Le ministère de l'outre-mer souhaite soumettre ce projet au conseil des ministres à la fin de l'année 2004, puis au Parlement avant juillet 2005. Il s'agit d'une réforme

complexe, du fait de l'absence de précédent de transformation d'une commune, d'un département d'outre-mer en collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, qui nécessitera la modification de nombreux codes.

— La prorogation du régime de l'octroi de mer a permis de maintenir le versement aux communes de la dotation globale garantie, qui constitue une recette essentielle pour celles-ci. Il a d'ailleurs été conseillé aux présidents des conseils régionaux de procéder à des simulations avant la fixation des nouveaux taux, afin d'évaluer leur impact sur les ressources des communes. La grande nouveauté est cependant le versement de 80 % des recettes du Fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE) aux communes, sous forme de dotations d'investissement.

— La réforme des dotations de l'Etat prévue dans le projet de loi de finances pour 2005 consiste à prendre en compte un critère de superficie, ce qui entraînera le doublement de la dotation de base des sept communes de Guyane les plus étendues. Ce critère modifiera également la répartition de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement. Les dotations aux communes ultramarines devraient par conséquent progresser de 30 millions d'euros dès 2005, puis de manière sensible par la suite, en raison du dynamisme démographique de l'outre-mer.

— S'agissant du projet de liaison aérienne directe avec Mayotte, des études sur la configuration de la future piste aéroportuaire ont été financées, et les compagnies aériennes intéressées par la desserte, comme Air Austral ou Air Bourbon, devraient répondre aux appels d'offres d'ici la fin de l'année.

— Le Comité des signataires des accords de Nouméa doit se réunir une fois par an et il ne l'a pas été depuis juin 2003. Le Gouvernement discute donc avec toutes les parties afin que le Comité puisse se réunir d'ici fin 2004, ou, au plus tard, au tout début de 2005. Des tensions internes à un mouvement politique signataire des accords de Nouméa soulèvent une difficulté liée à sa représentation au sein du Comité. Mais, il y a bon espoir que cette question soit résolue dans le climat de consensus et de sérénité dans lequel se déroule le processus de Nouméa depuis ses débuts.

— Compte tenu de la nécessité d'une « loi du pays » votée à la majorité des trois cinquièmes pour demander un transfert de compétences, il est peu probable qu'intervienne d'ici la fin de l'année un nouveau transfert de l'Etat vers la Nouvelle-Calédonie, aucun projet de loi du pays n'étant préparé en ce sens. Il serait en tout cas prématuré de prétendre porter un jugement sur la situation politique dans le territoire, étant rappelé que les élections ne se sont pas traduites par un basculement de majorité mais par des dissensions internes aux forces qui la composent.

— Le projet d'usine de nickel dans la province Nord de Nouvelle-Calédonie est d'une importance politique prioritaire pour le Gouvernement qui est

conscient des inquiétudes qu'il suscite. Pour soutenir ce projet, piloté par la SMSP, le Gouvernement a décidé de lui consacrer l'équivalent de 630 millions de dollars sous forme de défiscalisation. L'échéance du 1^{er} janvier 2006 pour la réalisation de ce projet sera respectée, de même que celle du 1^{er} novembre 2004, pour la remise de l'étude de faisabilité bancaire par la société Falconbridge.

— L'utilisation des 150 millions d'euros de la dotation globale de développement économique destinée à compenser l'arrêt des essais nucléaires en Polynésie, fait l'objet d'un contrôle *a posteriori* très rigoureux : chaque projet achevé doit faire l'objet d'un dossier comprenant de nombreuses pièces justificatives (documents de passation des marchés, factures...), qui est ensuite transmis au Haut-commissaire et à la Chambre territoriale des comptes. Par ailleurs, le Gouvernement a décidé de réunir en 2005 le Comité de suivi Etat-Territoire.

— Un projet d'ordonnance sur le statut des fonctionnaires des communes de Polynésie française a été transmis au Conseil d'Etat et sera adopté avant la fin 2004. Le statut des agents des communes, qui relèvent actuellement du droit privé, sera sensiblement amélioré ; ils se verront ainsi accorder des droits et obligations conformes à ceux de leurs homologues métropolitains. Par ailleurs, il est envisagé que les fonctions de centre de gestion et de formation de la fonction publique communale soient assurées par l'actuel syndicat de promotion des communes de Polynésie française, comme le souhaitent les maires polynésiens : une saisine rectificative du Conseil d'Etat en ce sens a été effectuée. Enfin, les communes se verront accorder la possibilité d'accueillir des fonctionnaires de l'Etat de catégorie A pour une durée de dix ans, afin de pallier le déficit actuel de cadres sans faire obstacle à la constitution, à terme, d'un encadrement polynésien.

— Les statuts de Wallis-et-Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises devront, au minimum, faire l'objet d'un toilettage pour les mettre en conformité avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Ces modifications pourraient intervenir à l'occasion de la discussion du projet de loi prévu sur le nouveau statut de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Mais pour aller plus loin, il faudrait au préalable mener une concertation auprès des acteurs locaux et que ceux-ci expriment une demande en ce sens.

— En 2006, le budget du Ministère ne sera plus présenté en titres ni en chapitres mais comportera une mission ministérielle, la mission outre-mer, subdivisée en 3 programmes et 11 actions.

Le programme 1 « emploi outre-mer », appelé à regrouper 61 % des crédits, aura pour finalité de faciliter l'accès au marché du travail des ultramarins. Il s'articulera autour de deux actions sur le marché du travail : une action structurelle visant à créer des conditions favorables à l'emploi dans le secteur marchand ; une action conjoncturelle pour favoriser l'accès et le retour à l'emploi des publics prioritaires.

Le programme 2 « amélioration des conditions de vie outre-mer », avec 19 % des crédits, visera à faciliter aux populations ultramarines l'accès au logement, à participer à l'aménagement des territoires et à concrétiser le principe de continuité territoriale. Il permettra aussi de définir un environnement sanitaire et social adapté ainsi qu'un environnement culturel valorisé. Il se déclinera en six actions complémentaires : logement, aménagement du territoire, continuité territoriale, actions sanitaires et sociales, protection sociale, actions culturelles.

Le programme 3 « intégration et valorisation de l'outre-mer », avec 20 % des crédits, aura une double finalité : assurer les fonctions d'état-major du ministère de l'outre-mer ; promouvoir l'intégration et la valorisation de l'outre-mer en donnant aux collectivités territoriales les moyens de leur libre administration et en favorisant une coopération au plan régional.

À cette mission ministérielle s'ajoutera un document de politique transversale, destiné à organiser, en liaison avec les services du ministère de l'outre-mer, la gestion par les autres ministères et selon un mode à définir, des crédits qu'ils consacrent à l'outre-mer.

Enfin, le ministère de l'outre-mer se prépare aux changements induits sur son budget par la LOLF en intégrant dans sa stratégie ministérielle de réforme une réflexion sur l'efficacité de son organisation interne.

— Le transfert de 678 millions d'euros de crédits du ministère de l'Emploi au ministère de l'outre-mer s'inscrit dans la démarche initiée par la LOLF. L'abaissement du coût du travail constituant un axe du programme 1 « emploi outre-mer », il est apparu cohérent de voir figurer dans ce budget l'ensemble des dispositifs spécifiques à l'outre-mer dont les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, prévues par la loi de programme, font partie.

— S'agissant du taux de consommation de la ligne budgétaire unique, sur les 287,5 millions d'euros inscrits en autorisations de programme en loi de finances 2004, 212,5 millions d'euros ont été délégués aux préfets des régions d'outre-mer, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont 162 millions d'euros pour les actions de logement social et 50,6 millions d'euros pour les opérations de résorption de l'habitat insalubre.

Le taux de consommation des autorisations de programme déléguées s'élevait au 30 septembre 2004 à 31,3 % (66,6 millions d'euros) et celui des crédits délégués représentait à la mi-octobre plus de 91 % des crédits délégués.

— Le Gouvernement a procédé dès la fin de l'année 2002 à la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement que devaient recevoir les communes de Guadeloupe à la suite d'une correction des bases de calcul que le Gouvernement précédent n'avait pas jugé utile d'opérer. Certaines communes avaient contesté en 2000 ou en 2001 le montant qui leur était versé. Elles ont obtenu gain de cause devant le tribunal administratif. En conséquence, elles ont bénéficié d'une régularisation portant sur une période antérieure à l'année

2003, le Gouvernement ayant donc tiré toutes les conséquences juridiques des décisions de justice intervenues dans cette matière.

— Le dispositif de dotation au profit des collectivités a été mis en place par le décret du 30 janvier 2004. Pour 2005, son montant sera de 31 millions d'euros, en augmentation de 3 %. Au 15 octobre 2004, sept collectivités sur neuf ont délibéré : Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Mayotte, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna. Pour ces collectivités, les crédits correspondant ont été délégués au représentant de l'Etat dans ces collectivités, ou sont en cours de délégation. Les critères sociaux pris en compte par les différentes collectivités permettront de répondre aux attentes des publics prioritaires, notamment les jeunes, les personnes âgées et les personnes à revenus modestes. L'objectif est d'aider environ 200 000 passages par an entre la métropole et l'outre-mer.

— S'agissant de la mobilité des jeunes ultramarins, le passeport-mobilité en constitue l'élément essentiel. Mis en place depuis le 1^{er} juillet 2002, il prend la forme d'une aide directe de l'Etat à la personne dans les conditions fixées par un cahier des charges. Il permet la gratuité du transport aller et retour par an et par personne vers la métropole, l'Europe ou vers une autre collectivité d'outre-mer pour les jeunes engagés dans une formation étudiante ou professionnelle. Au 1^{er} septembre 2004, 12 583 passeports ont été délivrés. Avec 4 432 bénéficiaires, soit 35 % du total, la Réunion est la collectivité en tête pour la mobilité. Elle est suivie en valeur relative par la Nouvelle-Calédonie.

— Si les éléments manquent pour dresser un bilan précis de la loi de programme pour l'outre-mer, plusieurs observations peuvent être faites.

Depuis la mise en œuvre de la loi de programme, l'emploi salarié dans le secteur marchand a augmenté de 2,2 % dans les départements d'outre-mer (+ 5 957 emplois) dont 5,20 % en Guadeloupe, alors qu'il a diminué de 0,3 % en métropole.

Le rythme de création d'entreprises s'accélère dans les quatre départements d'outre-mer notamment dans les secteurs des services, du commerce et des réparations et les résultats de la politique menée en matière d'emploi, d'insertion et de formation professionnelle sont clairement mesurables par la diminution du chômage, en recul de 5,6 % dans les DOM alors qu'il a augmenté de 2 % en métropole.

En outre, la défiscalisation constitue un puissant levier pour le développement économique de l'outre-mer. Au 30 septembre dernier, 209 dossiers avaient été déposés auprès de Bercy, soit une augmentation de 44 % par rapport à 2003.

— La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle permet aux particuliers, lorsque leur commune a été reconnue sinistrée, de se retourner vers leur assureur dans un délai de 10 jours à partir de la parution de l'arrêté

interministériel. Concernant les inondations et coulées de boue survenues en Guadeloupe en mai dernier, la commission compétente s'est réunie le 6 septembre dernier sous l'autorité du représentant du ministre de l'Intérieur. L'arrêté interministériel est sur le point d'être publié.

Par ailleurs, le ministère de l'outre-mer dispose d'instruments financiers propres destinés à venir en aide aux populations d'outre-mer touchées par les catastrophes et des crédits d'urgence peuvent être délégués sous 48 heures au préfet. Cette procédure a été utilisée dernièrement encore en Guadeloupe, à l'occasion de la tempête Jeanne qui a dévasté la côte sous le vent. D'autres crédits permettent également, après étude de dossiers préparés par les maires et transmis aux préfets, d'indemniser une partie des dégâts non assurés causés à l'agriculture, aux entreprises, ou aux biens privés à usage domestique des particuliers. La commission compétente vient ainsi de débloquer plus de 400 000 euros qui vont être versés dans les semaines qui viennent aux agriculteurs guadeloupéens.

— Le dispositif de défiscalisation en faveur de la réhabilitation des infrastructures d'hébergement touristique a été fortement utilisé, et il s'agit d'un élément à porter au crédit de la loi de programme pour l'outre-mer.

— Le programme d'action développé avec le secrétaire d'Etat au tourisme comporte un volet incitant les jeunes, dans le cadre des dispositifs de mobilité existants, à venir se former aux métiers du tourisme en métropole, étant rappelé que le service militaire adapté favorise également de telles formations.

— En ce qui concerne le dialogue social, l'engagement financier du ministère a permis la mise en place de structures qui ont constitué une amélioration sensible, comme en Martinique. C'est la raison pour laquelle l'extension de ce dispositif, déjà en cours en Guadeloupe, devrait intervenir prochainement à Mayotte.

M. Michel Vaxès a tout d'abord souhaité obtenir des précisions sur le sens qu'il convenait de donner à l'évolution nominale avantageuse du budget de l'outre-mer, imputable pour l'essentiel au transfert des crédits de prise en charge de cotisations sociales, alors que, selon diverses estimations, ce budget diminuerait, à périmètre constant, de 80 à 94 millions d'euros.

Puis il a interrogé la ministre sur :

— l'incidence potentielle de la hausse des coûts du pétrole, et donc des transports aériens, sur la politique de continuité territoriale, compte tenu du fait que la hausse de la dotation prévue à cet effet est limitée à un million d'euros, à comparer aux trente millions prévus en 2004 ;

— la position des ministres chargés du tourisme et des transports sur la fixation de prix-plafonds pour les transports aériens vers les départements d'outre-mer ;

— les conséquences sur l'accès aux soins de la diminution du financement de la couverture maladie complémentaire de la couverture maladie universelle (CMU).

M. René Dosière, après avoir souhaité, pour améliorer l'information des parlementaires, une présentation des prévisions budgétaires à structure constante, a présenté les observations suivantes :

— Rappelant que le Président de la République avait pris l'engagement que les dispositions de l'accord de Nouméa relatives à la définition du corps électoral, dans son interprétation originelle, entreraient en application avant la fin de son second mandat, il a demandé selon quelles modalités cet engagement serait respecté, étant précisé que la définition même de la citoyenneté calédonienne en dépend, et, partant, le bénéfice des mesures de protection de l'emploi local. Il a donc souhaité obtenir des précisions sur la suite du processus de révision constitutionnelle rendue nécessaire par l'interprétation de la notion de corps électoral donnée par le Conseil constitutionnel.

— Soulignant qu'il avait pu constater, à l'occasion d'un récent déplacement en Polynésie française, les inquiétudes suscitées par l'usage qui a été fait des deniers publics dans ce territoire – notamment quant à l'importance du montant du budget de la présidence, analogue à celui du budget officiel de la Présidence de la République, et au nombre de contractuels rattachés à la présidence – il a demandé quels étaient les contrôles opérés sur ces dépenses, si elles étaient justifiées par le statut du territoire et si le Gouvernement appuierait une demande de commission d'enquête parlementaire sur ce sujet.

— Estimant que les conditions réglementaires, qui ne prennent en considération que l'absence ou l'empêchement du président n'étaient pas réunies en l'espèce, il a demandé ce qui justifiait que l'assemblée territoriale de Polynésie ait pu être convoquée par sa troisième vice-présidente, à la demande du Haut-commissaire.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a indiqué que la récente arrivée en nombre de familles mahoraises lui paraissait de nature à contredire le tableau optimiste dressé par la ministre sur la situation économique et sociale de Mayotte. Elle a souhaité savoir quelles mesures étaient susceptibles d'être prises pour améliorer l'autonomie économique de l'île.

En réponse aux différents intervenants, la ministre a apporté les éléments d'information suivants :

— L'augmentation, en termes bruts, de 52 % du budget de l'outre-mer n'a pas été et ne sera pas revendiquée comme telle, compte tenu des mouvements croisés qu'elle recouvre, cette année comme les précédentes et la notion de périmètre constant n'a donc pas grand sens, comme cela a déjà été indiqué.

— La diminution de 15 millions d'euros du financement par l'Etat de la CMU est justifiée par la contribution accrue des mutuelles.

— La modestie de la hausse de la dotation de continuité territoriale, au demeurant indexée comme la dotation globale de fonctionnement, doit être appréciée en considération du fait que, les régions n'ayant pas délibéré à temps, la dotation prévue en 2004 ne sera elle-même pas intégralement consommée, mais pourrait donner lieu à des reports de crédit.

— La réflexion en cours sur le prix des transports, inspirée des conclusions du rapport sur les coûts du transport aérien vers l'outre-mer présenté par M. Joël Beaugendre, doit tenir compte de réelles difficultés techniques, mais constitue l'occasion d'un réexamen approfondi des obligations de service public des transporteurs aériens, dans un sens plus social.

— L'engagement pris par le Président de la République concernant la définition du corps électoral en Nouvelle-Calédonie sera respecté comme il s'y est engagé.

— C'est à la chambre territoriale des comptes, à laquelle les textes récents ont redonné tout son rôle, qu'incombe le contrôle des dépenses publiques en Polynésie française, sans qu'aucun motif ne permette de remettre en cause la qualité de son travail. Par ailleurs, il convient de rappeler que la Polynésie constitue un territoire autonome, y compris s'agissant du recrutement des personnels.

— Le Haut-commissaire en Polynésie, dont le sens de l'Etat ne saurait être contesté, a fait une application scrupuleuse des règles administratives pour assurer dans les conditions légales la réunion de l'assemblée territoriale. Le juge administratif suprême, saisi en référé, a d'ailleurs rejeté sur la forme et sur le fond les recours intentés en la matière.

Reprenant la parole, M. René Dosière a alors contesté l'interprétation donnée par la ministre à la décision du Conseil d'Etat.

La ministre a enfin estimé que la situation économique et sociale de Mayotte ne laissait en effet d'inquiéter, compte tenu de l'importance des efforts que l'île doit consentir pour pouvoir bénéficier, comme les départements d'outre-mer, du statut de territoire ultrapériphérique et prétendre ainsi aux financements des fonds structurels communautaires qui leur sont consacrés. La « convention de développement 2003-2007 » devrait contribuer à éliminer ce retard, mais l'arrêt de l'immigration clandestine, notamment en provenance des Comores, constitue un préalable indispensable.

◇

◇ ◇

Après le départ de la ministre, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a ensuite examiné, pour avis, les crédits de l'outre-mer pour 2005.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de l'outre-mer pour 2005.*

N° 1865 – 16 : Avis sur le projet de loi de finances pour 2005 : Outre-mer (Joël Beaugendre)