



N° 3365

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT  
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2007** (n° 3341),

TOME IV

**OUTRE-MER**

PAR M. JOËL BEAUGENDRE,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET DE L'OUTRE-MER POUR 2007</b> .....	7
<b>I.— FAVORISER LE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI DURABLE DANS LE SECTEUR MARCHAND (PROGRAMME EMPLOI)</b> .....	7
A.— ACTION « ABAISSEMENT DU COÛT DU TRAVAIL ET DIALOGUE SOCIAL ».....	8
B.— ACTION « MESURES D'INSERTION ET AIDES DIRECTES À L'EMPLOI » .....	11
<b>II.— AMELIORER LES CONDITIONS DE VIE EN DONNANT A L'OUTRE-MER LES MOYENS DE SURMONTER SES HANDICAPS STRUCTURELS (PROGRAMME CONDITIONS DE VIE)</b> .....	12
A.— ACTION LOGEMENT.....	12
B.— ACTION « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE » .....	18
C.— ACTION « CONTINUITÉ TERRITORIALE » .....	18
D.— ACTION « SANITAIRE ET SOCIAL » .....	23
E.— ACTION « CULTURE, JEUNESSE ET SPORT » .....	23
<b>III.— COMPENSER LES CHARGES SPÉCIFIQUES DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES ET FAVORISER LEUR INTÉGRATION RÉGIONALE (PROGRAMME INTÉGRATION ET VALORISATION)</b> .....	24
A.— ACTION « COLLECTIVITÉS TERRITORIALES » .....	24
B.— ACTION « COOPERATION REGIONALE » .....	25
C.— ACTION « SOUTIEN ET ETAT-MAJOR » .....	25
<b>DEUXIÈME PARTIE : SOUTENIR LES AGRICULTEURS AFFECTÉS PAR LA POLLUTION AU CHLORDÉCONE</b> .....	27
<b>TROISIÈME PARTIE : L'ÉVALUATION DE L'OPPORTUNITÉ DE DÉVELOPPER UNE FILIÈRE DE BIOCARBURANTS ET DE BIOÉNERGIES</b> .....	35
A.— BIOCARBURANTS .....	35
B.— BIOÉNERGIES .....	40

<b>QUATRIEME PARTIE : RÉFORMER LE VOLET INTERNE DE L’OCM BANANE.....</b>	43
<b>I.— L’IMPORTANCE ET LA SPÉCIFICITÉ DE LA FILIÈRE BANANE DANS LES ECONOMIES DES RÉGIONS PRODUCTRICES.....</b>	43
<b>II.— UNE RÉFORME NÉCESSAIRE.....</b>	46
A.— LE VOLET EXTERNE.....	46
B.— LE VOLET INTERNE.....	47
1. Une évolution dont le principe n’est pas contesté.....	47
2. Plusieurs pistes de réforme, dont l’impact a été attentivement étudié.....	48
<b>III.— UNE PROPOSITION DE RÉFORME DANS L’ENSEMBLE SATISFAISANTE.....</b>	53
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	55

MESDAMES, MESSIEURS,

Le budget de l'outre-mer s'élève cette année à 1.96 milliard d'euros, en légère augmentation par rapport à l'année passée.

Cette stabilité des crédits doit être saluée dans un contexte de diminution de 1 % des dépenses de l'Etat en volume.

Près des deux tiers de ces sommes seront consacrées à l'emploi outre-mer, qui, à l'instar de la métropole, demeure la priorité du gouvernement.

Le développement de l'emploi durable dans le secteur marchand repose notamment sur des exonérations de cotisations de sécurité sociale, prévues dans la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. 838 millions d'euros financeront ainsi l'abaissement du coût du travail et les actions d'amélioration et de structuration du dialogue social.

Si le taux de chômage reste élevé outre-mer, le nombre d'emplois salariés dans le secteur marchand progresse à un rythme significativement supérieur à celui de la métropole. Toute mise en cause de ce dispositif paraît donc inopportune ; ceci n'exclut nullement de tenter d'en évaluer la portée, comme la loi de programme elle-même l'envisageait dans son article 5. Le Conseil économique et social s'est prêté à cet exercice, et ses conclusions, publiées dans un rapport au mois de juillet 2006, sont attentivement étudiées par la Commission d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer.

Composée de parlementaires et de représentants de l'Etat, elle se prononcera, avant la fin du premier trimestre 2007, sur la pertinence des dispositifs d'exonération ainsi que de défiscalisation des investissements.

Ceux-ci seront notamment étudiés afin d'apprécier leur impact et leurs éventuels effets pervers sur le logement social.

Le logement social constitue en effet le deuxième axe prioritaire du gouvernement, qui se traduit par une dotation de 175 millions d'euros de crédits de paiement et de 220 millions d'euros d'autorisations de programme. Les besoins sont immenses, et les retards de paiement accumulés par l'Etat considérables. Les parlementaires des Antilles et de la Guyane, dans une motion consacrée au logement social dans les départements français d'Amérique, évoquaient à ce sujet une crise sans précédent, appelant le gouvernement à une action rapide et énergique.

Lors de son récent déplacement aux Antilles, le Premier ministre a procédé à des annonces témoignant de ce que l'ampleur du problème a été pleinement mesurée et que le Gouvernement entend y remédier sans délai, que ce soit par le règlement, avant la fin du premier trimestre 2007, des retards de paiement de l'Etat ou par l'alignement du rythme de progression des dépenses consacrées au logement outre-mer sur celles finançant le logement social en métropole.

C'est un pragmatisme et une détermination identiques qui ont permis d'esquisser une solution satisfaisante dans le cadre de la réforme de l'organisation commune du marché de la banane. La réforme du volet interne de l'OCM proposée par la Commission européenne repose sur la prise en compte des handicaps structurels de l'outre-mer et de l'importance économique de la banane dans les économies ultramarines. Si des précisions doivent être apportées sur les hypothèses envisageables en cas de dégradation du revenu des producteurs, les pistes esquissées à ce jour semblent équilibrées.

Enfin, votre rapporteur se félicite de l'annonce par le ministre de l'outre-mer, au cours de son audition par la Commission des affaires économiques, de mesures de compensation financière des pertes subies par les agriculteurs antillais du fait des effets sur leur production de la pollution de certaines surfaces agricoles par le chlordécone. Ce soutien, préconisé par le rapport d'information de la Commission des affaires économiques sur l'utilisation du chlordécone et autres pesticides dans l'agriculture martiniquaise et guadeloupéenne, était très attendu par les agriculteurs qui ont été contraints de renoncer à certaines cultures ou de détruire leur production dont la teneur en chlordécone excédait les limites maximales de résidus fixées par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments.

Votre rapporteur voit dans toutes ses mesures la confirmation des propos tenus par le Premier ministre lors de son allocution devant le Conseil général de Guadeloupe : « J'entends parfois parler ici ou là de désintérêt ou de désengagement, rien n'est plus éloigné de l'intention du gouvernement, de la conviction du président de la République, rien n'est plus éloigné de la réalité de notre action dans tous les domaines d'intérêt général ou de portée plus locale, cette exigence de solidarité et de proximité [à l'égard de l'outre-mer] est permanente ».

## PREMIÈRE PARTIE : LE BUDGET DE L'OUTRE-MER POUR 2007

La mission outre-mer comporte trois programmes et dix actions pour lesquelles les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) se répartissent de la manière suivante :

MISSION OUTRE-MER	AE en €	CP en €
<b>Programme 123 Conditions de vie outre-mer</b>	<b>459 682 437</b>	<b>392 182 437</b>
Action 1 Logement	220 750 000	175 750 000
Action 2 Aménagement du territoire	120 000 000	101 000 000
Action 3 Continuité territoriale	57 532 437	54 032 437
Action 4 Sanitaire et social	58 400 000	58 400 000
Action 5 Culture, jeunesse et sports	3 000 000	3 000 000
<b>Programme 138 Emploi outre-mer</b>	<b>1 162 503 548</b>	<b>1 158 333 548</b>
Action 1 Abaissement du coût du travail et dialogue social	844 723 548	838 443 548
Action 2 Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi	317 780 000	319 890 000
<b>Programme 160 Intégration et valorisation de l'outre-mer</b>	<b>409 033 146</b>	<b>412 431 146</b>
Action 1 Collectivités territoriales	307 842 198	313 280 198
Action 2 Coopération régionale	3 000 000	3 000 000
Action 3 Soutien et état-major	98 190 948	96 150 948
<b>TOTAL</b>	<b>2 031 219 131</b>	<b>1 962 947 131</b>

Source : ministère de l'outre-mer.

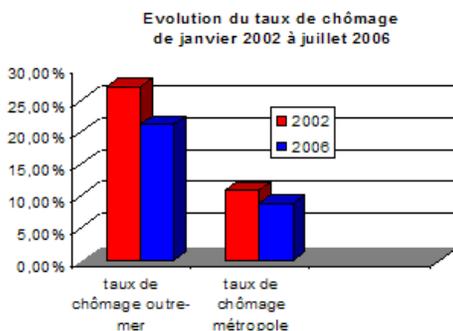
Par rapport à la dotation inscrite en crédits de paiement au titre de la mission outre-mer dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, soit 1,898 milliard d'euros, on constate une hausse de 0.35 %.

### I.— FAVORISER LE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI DURABLE DANS LE SECTEUR MARCHAND (PROGRAMME EMPLOI)

Avec un taux de chômage de 21.3 % en moyenne en juillet 2006, le taux de chômage outre-mer atteint un niveau largement supérieur au taux de chômage métropolitain.

Une double action reposant sur la baisse du coût du travail et sur des dispositifs favorisant l'accès et le retour à l'emploi des publics prioritaires a permis de maintenir en 2006 la tendance à la baisse du chômage constatée l'an passé, à un rythme d'environ 4 %.

L'an dernier, le nombre d'emplois salariés dans le secteur marchand a également progressé de 2.2 %, soit un rythme 3.5 fois supérieur à celui de la métropole.



Source : Ministère de l'outre-mer

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

Dotée de 838 millions d'euros en crédits de paiement et de 844 millions d'euros en autorisations d'engagement, la principale finalité de cette action est de financer les mesures d'abaissement du coût du travail prévues par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. 823 millions d'euros sont ainsi affectés au remboursement par l'Etat aux organismes de sécurité sociale des sommes dont ils n'ont pu être crédités en raison de cette politique d'exonérations.

La loi de programme a en effet amplifié et développé les mécanismes d'exonérations créés par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, et prévoit, dans les quatre DOM ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale dans les entreprises de moins de onze salariés, ainsi que dans les entreprises des secteurs exposés à la concurrence, quel que soit leur effectif.

Cette exonération concerne l'ensemble des rémunérations quel que soit leur niveau, et est totale sur la partie du salaire comprise dans un plafond variable selon les secteurs considérés.

Elle permet d'obtenir une baisse de 29 % en moyenne du coût du travail.

En outre, plusieurs mesures destinées à favoriser la création d'emplois et la création d'entreprises, ainsi que le retour à l'emploi dans le cadre de restructurations sont financées par des crédits imputés sur cette action :

<b>Transferts aux entreprises</b>	<b>Montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement (en euros)</b>
Projet initiative jeune (PIJ)	AE : 14 457 000 CP : 12 044 500
Primes à la création d'emploi	AE : 4 954 950 CP : 1 638 525
Primes à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte (PEJ)	AE : 761 250 CP : 230 150
Primes à la création d'emploi à Wallis et Futuna	AE : 75 095 CP : 80 076
Mesures de restructurations en faveur des entreprises en difficulté	AE : 945 000 CP : 945 000

Des aides à la structuration du dialogue social sont également destinées à mettre en œuvre des formations au bénéfice des partenaires sociaux, afin d'améliorer les pratiques de négociation collective et de réduire la conflictualité de l'économie ultramarine. 246 705 euros d'autorisations d'engagement et 273 548 euros de crédits de paiement y seront affectés en 2007.

Enfin, 273 548 euros en crédits de paiement et 283 548 euros en autorisations d'engagement financeront les actions d'évaluation des politiques mises en œuvre par le ministère de l'outre-mer, et singulièrement l'évaluation de la loi de programme prévue par son article 5.

La commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer a ainsi été installée le 5 juillet 2006 par le ministre de l'outre-mer et chargée d'une première évaluation de la mise en œuvre de la loi du 21 juillet 2003.

Composée de 22 parlementaires, dont une majorité de 12 élus d'outre-mer, elle comprend également 6 représentants de l'Etat au titre des directions d'administration centrale responsables de la gestion des dispositifs soumis à évaluation.

M. Bertho Audifax, député de la Réunion, en est le rapporteur, tandis que la présidence est assurée par M. Simon Loueckhote, sénateur de Nouvelle-Calédonie.

Une première série d'auditions a permis à la commission de prendre connaissance des bilans et études diverses commandées par le Gouvernement pour satisfaire aux exigences de la loi, en particulier, s'agissant des exonérations de cotisations sociales, de l'avis du Conseil économique et social.

*Synthèse de l'avis du Conseil économique et social relatif à l'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, présenté par M Alain Saubert.*

Celui-ci recense tout d'abord un certain nombre de **difficultés méthodologiques** compliquant le travail d'évaluation.

Une évaluation générale présente des limites au regard des vifs contrastes de situation dans chaque collectivité : il existe tout d'abord de fortes disparités économiques et sociales, au regard de l'insertion dans l'environnement régional, des échanges avec la métropole, des niveaux de salaires ou de prix, ou bien encore de densité de population.

En outre, le régime statutaire des collectivités ultramarines diffère tant en droit interne, les unes relevant de l'article 73 de la Constitution et d'un régime d'identité législative, les autres présentant un plus fort degré d'autonomie sur le fondement de l'article 74 ou bien du titre XIII, qui concerne la Nouvelle-Calédonie, qu'en droit communautaire, qui distingue les régions ultrapériphériques des collectivités d'outre-mer.

Les dispositifs de la loi de programme sont donc différents selon les territoires, ce qui réduit la portée d'une évaluation globale. Au demeurant, une mesure identique ne produira pas les mêmes effets d'un territoire à un autre.

D'autres facteurs que la loi de programme peuvent par ailleurs avoir contribué à l'évolution du chômage et de l'emploi.

Il peut ainsi s'agir de facteurs conjoncturels, comme l'épidémie de chikungunya, ou bien des effets d'autres dispositifs d'aides, comme les aides communautaires ou les contrats de plan Etat-régions.

Enfin, l'évaluation intervient très peu de temps après le début de la mise en oeuvre de la loi de programme.

Les décrets d'application de la loi de programme ont été publiés rapidement, moins d'un an après la publication de la loi.

Pour autant, la période de deux ans au terme de laquelle l'évaluation de la loi intervient peut paraître bien courte au regard de l'action en profondeur entreprise sur le marché de l'emploi. L'information statistique accuse d'ailleurs du retard, la plupart des données disponibles n'étant pas suffisamment récentes pour évaluer des dispositifs opérationnels depuis 2004.

En dépit de ces difficultés, l'appréciation portée par le Conseil économique et social sur l'**efficacité des exonérations** est dans l'ensemble positive. Il relève en particulier des résultats encourageants par rapport à la métropole, en particulier s'agissant de la baisse du chômage, des taux de création d'emplois ou du solde de création d'entreprises.

En juillet 2005, le taux de chômage avait diminué de 3.2 % dans les DOM contre 0.8 % en métropole. La création d'emplois salariés a augmenté de 8.31 % entre 2001 et 2004 en outre mer, et de 0.73 % en métropole, et le solde net de création d'entreprises atteint entre 3000 et 3500 chaque année.

La loi de programme a également contribué à une réduction notable du travail illégal, en particulier dans le domaine du BTP.

La mission observe tout de même deux effets négatifs : elle estime tout d'abord que les mesures ne sont pas suffisamment orientées en faveur des secteurs les plus exposés, en particulier le tourisme. Elle constate également un effet d'aubaine lié à l'existence de seuils de salariés subordonnant le bénéfice des exonérations : certaines entreprises ont ainsi adapté leurs structures juridiques afin de demeurer sous le seuil des onze salariés, ou de cinquante salariés dans le BTP. A la Réunion, le nombre d'entreprises de plus de 50 salariés est ainsi passé de 26 en 2002 à 18 en 2005.

Le Conseil identifie ensuite **trois préalables** à respecter pour toute évolution du dispositif.

Il convient tout d'abord de respecter l'engagement pluriannuel inscrit dans la loi de programme, afin de permettre aux investisseurs de connaître le cadre dans lequel leurs projets seront mis en oeuvre.

En outre, il importe de ne pas méconnaître la spécificité des économies ultramarines, et de ne pas chercher à tout prix à aligner les mesures de soutien sur celles mises en œuvre en métropole. Ainsi, et comme le note fort opportunément le Conseil économique et social, la mesure un temps envisagée l'an passé consistant à plafonner les exonérations de cotisations faisait totalement abstraction du besoin spécifique des entreprises ultramarines en personnels d'encadrement qualifiés.

Enfin, il semble indispensable de définir une série d'indicateurs adaptés aux spécificités des économies ultramarines.

Le Conseil préconise enfin un certain nombre **d'améliorations** du dispositif.

Il propose notamment des aménagements destinés à éviter les effets de seuils : alors qu'à ce jour, seules les entreprises de moins de onze salariés bénéficient d'une exonération totale dans la limite de 1.3 SMIC, le rapport propose de faire bénéficier toutes les entreprises des exonérations de charges, quel que soit leur effectif, le montant de l'exonération restant toutefois calculé sur les dix premiers salariés. Des aménagements analogues concerneraient le BTP (seuil de 50 salariés) ou l'agriculture (seuil de 40 hectares). Une telle réforme serait évidemment subordonnée à une étude de son impact financier.

Le rapport propose également d'accorder des exonérations de cotisations plus favorables aux secteurs très exposés, la notion d'exposition étant évolutive en fonction du marché et appréciée dans chaque DOM. Les TPE et les entreprises artisanales pourraient également bénéficier de taux majorés lorsqu'elles s'organisent en groupements.

Une seconde série d'auditions a permis d'esquisser le contenu des conclusions de la commission. Celles-ci concernent à la fois les mesures visant à construire les outils d'information indispensables à la réalisation d'une véritable évaluation de l'impact économique et social de chaque dispositif en 2009 et les améliorations ponctuelles susceptibles de remédier aux difficultés ou insuffisances identifiées pour chacun des dispositifs.

Sur la base de ces travaux, un projet de rapport préliminaire devrait pouvoir être remis avant la fin de l'année 2006 au Premier ministre. Le rapport définitif est attendu vers la fin du premier trimestre 2007.

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

Cette action tend à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des publics prioritaires, jeunes, bénéficiaires du RMI et chômeurs de longue durée.

Elle s'appuie pour l'essentiel sur des aides à l'emploi dans le secteur marchand et non marchand, sur des aides à la qualification professionnelle et à l'adaptation à l'emploi.

Elle repose également sur le service militaire adapté, destiné aux jeunes de moins de 25 ans, et qui se caractérise par l'association, au sein d'une structure militaire, d'une formation à caractère et citoyen et éducatif et d'une formation professionnelle.

Elle est dotée de 319.8 millions d'euros de crédits de paiement, et de 317.7 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

## II.— AMELIORER LES CONDITIONS DE VIE EN DONNANT A L'OUTRE-MER LES MOYENS DE SURMONTER SES HANDICAPS STRUCTURELS (PROGRAMME CONDITIONS DE VIE)

L'objectif poursuivi par ce programme polyvalent consiste à améliorer les conditions de vie des populations ultramarines dans cinq domaines :

	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)
Conditions de vie outre-mer	459 682 437	392 182 437
Logement	220 750 000	175 750 000
Aménagement du territoire	120 000 000	101 000 000
Continuité territoriale	57 532 437	54 032 437
Sanitaire et social	58 400 000	58 400 000
Culture, jeunesse et sport	3 000 000	3 000 000

### A.— ACTION LOGEMENT

Comme le rappelle le rapport de la mission d'audit de modernisation consacré au logement social outre-mer <sup>(1)</sup>, « en 2005, un peu plus de 850 millions d'euros ont été mobilisés par l'Etat pour le financement du logement dans les départements d'outre-mer si l'on fait la masse des aides personnelles au logement, des subventions aux investissements (aides à la pierre) et des principales dépenses fiscales. A cela s'ajoute l'apport des collectivités territoriales, de l'ordre de 2 % en moyenne des investissements, ce qui est proportionnellement moins important qu'en métropole. Enfin, en 2005, la Caisse des dépôts et consignations a attribué un volume d'environ 120 millions d'euros de prêts, financés sur fonds d'épargne. Ce montant doit être complété par celui des prêts financés à l'aide la participation des employeurs à l'effort de construction, le « 1 % » ».

---

(1) Mission d'audit de modernisation, rapport sur la politique du logement social outre-mer (DOM et Mayotte), avril 2006.

**LES GRANDES MASSES DU FINANCEMENT DU LOGEMENT  
PAR L'ÉTAT DANS LES DOM**

Ressources	2005 (en millions €)
Aides personnelles au logement*	430,0
Ligne budgétaire unique (en CP – délégués)	184,0
Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain	20,0
Principales dépenses fiscales :	
- réduction d'impôt sur le revenu**	170,0
- déduction à l'impôt sur les sociétés	19,0
- taux réduit de TVA (2,1 % au lieu de 8,5 %)***	27,0
Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat	6,8
<b>TOTAL</b>	<b>856,8</b>

\* *Source* : CNAF – allocation au logement social (ALS) et au logement familial (ALF) – 2004 (sans Mayotte) ;

\*\* : Cette dépense fiscale concerne les opérations défiscalisées dans les DOM et les COM ;

\*\*\* *Source* : réponse du MOM aux questions parlementaires (PLF 2006) ;

*Source* : rapport de la mission d'audit de modernisation sur la politique du logement social outre-mer.

Les crédits inscrits à l'action logement ne constituent donc qu'une partie de l'effort global en faveur du logement outre-mer. En 2007, les crédits de ce que l'on appelait, avant l'entrée en vigueur de la LOLF, la ligne budgétaire unique, financeront à hauteur de 175.7 millions d'euros en crédits de paiement et de 220.7 millions d'euros en autorisations d'engagement la construction de logements sociaux, l'amélioration des logements et l'accession à la propriété, ainsi que la résorption de l'habitat insalubre.

Les autorisations d'engagement connaissent une baisse sensible par rapport au projet de loi de finances pour 2006, de près de 23 %.

Cette baisse répond à la volonté de ramener les autorisations d'engagement à des niveaux compatibles avec ceux des crédits de paiement, et de mettre fin à cette pratique de gestion de la contrainte budgétaire par l'affichage d'autorisations d'engagement élevées et la stagnation des crédits de paiement.

**CRÉDITS EN FAVEUR DU LOGEMENT INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE  
L'OUTRE-MER OU DE LA MISSION OUTRE-MER**

*(en millions d'euros)*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AP/AE	167.08	167.69	205.71	287.52	287.52	256.50	270	270	220.75
CP	136.80	139.94	144.83	161.04	173	173	173	173	175.75

Du fait de cet effet de ciseaux, l'Etat a accumulé un retard de paiement de 113 millions d'euros, ce qui non seulement nuit à la crédibilité de son action, mais place également les entreprises de BTP ainsi que les opérateurs de logement social dans une situation délicate.

En outre, en dépit d'une croissance de 15 % du parc de logement des DOM depuis 1999, soit un rythme deux fois supérieur à celui de la métropole, les besoins demeurent élevés, du fait de la croissance démographique dynamique, de la nécessaire poursuite de la résorption de l'habitat insalubre ou de l'évolution des modes de vie traditionnels marquée par la « décohabitation ».

Dans son rapport, la mission fixe à 27 000 logements locatifs sociaux supplémentaires d'ici 2011 le chiffre permettant un alignement de la situation des DOM sur le taux, actuellement constaté en métropole, de logements locatifs sociaux par habitant.

Or celle-ci relève l'existence de freins ou de dysfonctionnements ayant contribué à ce qu'entre 2000 et 2005, la part de l'offre nouvelle en logements sociaux dans le total des logements neufs passe de 30 à 15 % : la faible disponibilité du foncier à prix abordable, une gestion défaillante par l'Etat du système de financement, des effets pervers des mécanismes de défiscalisation, la faible implication de collectivités locales souvent démunies financièrement et techniquement, ainsi que l'insuffisance de certains opérateurs.

Ces conclusions sont venues confirmer le constat dressé de manière unanime sur la nécessité de relancer la politique du logement social outre-mer, constat sur lequel les parlementaires ultramarins ont alerté le gouvernement depuis plusieurs mois.

Lors de sa visite aux Antilles au mois d'octobre 2006, le Premier ministre a donc annoncé plusieurs mesures témoignant de ce que la gravité du problème a été pleinement mesurée par le gouvernement, et que des réponses rapides et de grande ampleur vont y être apportées.

M. Dominique de Villepin s'est d'abord engagé à ce que la dette de l'Etat soit réglée avant la fin du premier trimestre de 2007. S'agissant de l'exercice 2006, 30 millions d'euros seront financés par la Caisse des dépôts et consignations et 12 millions d'euros ouverts en collectif de fin d'année. Le financement du solde de 71 millions d'euros n'est pas arrêté à l'heure où votre rapporteur écrit ces lignes.

Par ailleurs, afin d'aligner le rythme de progression des crédits du logement outre-mer sur celui fixé pour la métropole par le plan de cohésion sociale et la loi portant engagement national pour le logement, le montant des crédits inscrits sur l'action logement de la mission outre-mer sera augmenté de 20 % au cours des trois prochaines années, soit d'un montant de 120 millions d'euros. 60 millions d'euros seront ainsi inscrits dès 2007, puis 30 millions d'euros en 2008 et autant en 2009.

Enfin, le pilotage de la politique du logement outre-mer sera revu : tout en maintenant un fort degré de déconcentration, une plus grande implication des services du ministère du logement dans la politique du logement social outre-mer devra permettre d'éviter tout « décrochage » entre l'effort consenti en métropole et celui consacré à l'outre-mer. A cette fin, la ligne budgétaire unique sera élaborée, présentée et votée concomitamment aux crédits du logement social en métropole.

Enfin, une conférence nationale du logement outre-mer sera installée avant la fin de l'année et présidée par le ministre de l'Outre-mer et le ministre du Logement : réunissant régulièrement les représentants des opérateurs du logement social et les élus, elle contribuera à l'orientation de la politique du logement social outre-mer.

Le Premier ministre a également annoncé son intention de s'inspirer des conclusions de la Commission d'évaluation sur les réformes à apporter au dispositif de défiscalisation, afin que celui-ci contribue plus significativement au développement du logement social.

La mission d'audit de modernisation a en effet identifié un certain nombre d'effets pervers de ces dispositifs sur l'offre de logement social, et esquissé des pistes de réformes tendant à recentrer ces mesures de soutien aux investissements logement en général sur le logement social.

***Extraits du rapport de la mission d'audit de modernisation sur la politique du logement social outre-mer***

*« Les dispositifs de défiscalisation — s'ils ont incontestablement créé des emplois — n'ont, à ce jour, pas permis de produire du logement social. Ils ont engendré des effets défavorables sur le marché du logement\*.*

Dans l'objectif de favoriser l'emploi et le développement économique, la LOPOM permet de construire et réhabiliter des logements outre-mer en accordant une réduction d'impôt sur le revenu (IR) aux personnes physiques réalisant ces investissements et en autorisant une déduction du montant des investissements sur le résultat imposable des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS).

Il convient de rappeler que le logement social n'est pas spécifiquement visé par la LOPOM. Dans le cadre d'opérations à l'IR, celle-ci permet le financement de tout type de logement. Mais, en pratique, l'application, en toutes circonstances, d'un plafond unique d'aide au m<sup>2</sup> fixé par la loi, combiné à l'absence d'un régime spécifique pour le social, est une des causes de l'orientation des flux d'investissements vers les secteurs intermédiaires et libres.

La défiscalisation à l'IS, qui porte sur un volume d'investissements beaucoup plus faible, ne concerne en revanche que le seul secteur intermédiaire.

Les opérations à l'impôt sur le revenu, les plus nombreuses, sont essentiellement effectuées de plein droit dans la mesure où l'accord préalable de la DGI n'est nécessaire que pour les investissements effectués dans le cadre d'une SCI et dépassant 4,6 millions d'euros. Cette modalité de défiscalisation, ajoutée à l'absence de tout enregistrement statistique, explique qu'on ne puisse évaluer les effets de la défiscalisation\*\*. En outre, deux types de pratiques viseraient au contournement des dispositions légales :

— pour les propriétaires accédants, le taux de défiscalisation de leur investissement (25 %) est inférieur à celui prévu pour le secteur locatif (40 ou 50 % pour le secteur intermédiaire). Aussi, des montages fondés sur la mise en place d'une

SCI et d'une formule de location-accession peuvent permettre à cette catégorie d'investisseurs de bénéficier d'un taux plus élevé que celui auquel ils auraient normalement droit ;

— pour contourner le seuil de 4,6 millions d'euros les promoteurs ont tendance à découper les opérations importantes de manière à échapper au contrôle a priori.

Les opérations de défiscalisation créent un effet d'éviction majeur à l'égard des opérations de logement social : d'une part, le foncier devient de plus en plus rare et cher, ce qui le réserve de fait aux opérations défiscalisées, d'autre part, les entreprises du BTP, entièrement mobilisées par ces opérations, ne répondent plus que difficilement aux appels d'offre des opérateurs sociaux. La défiscalisation est un des facteurs d'augmentation du coût des opérations (+ 30% en quelques années). En sens inverse, il semble que l'augmentation du parc de logements permise par la défiscalisation, au moins à la Réunion, entraîne une stabilisation voire un début de diminution du montant des loyers, comme on le constate avec le « Robien » métropolitain.

Selon les informations transmises par les services déconcentrés, il semblerait que les logements défiscalisés soient plutôt des T1 et des T2 (90 % à la Réunion), le dispositif favorisant les petites surfaces. Or, les besoins de la population ultramarine portent sur des logements plus grands.

Enfin, des incitations fiscales supplémentaires (4 points de réduction d'impôt supplémentaire pour les logements équipés à l'aide d'énergie renouvelable et 10 points pour les logements construits en ZUS), lorsqu'elles sont utilisées, entraînent, en raison de leur mode de calcul, un avantage disproportionné.

A ce stade, la défiscalisation des investissements en logement —qui représente pour l'État un effort plus important que la dépense budgétaire— relève davantage d'un comportement patrimonial, porté par des investisseurs et des promoteurs métropolitains ou ultramarins, que d'un objectif de développement d'un parc de logements adapté aux besoins des DOM.

[...]

### **Optimiser l'aide apportée par la défiscalisation**

La défiscalisation pourrait être recentrée comme un moyen de financement privilégié des politiques publiques du logement : au lieu de favoriser le logement locatif libre, l'accession (non sociale) à la propriété et, pour une faible part, le locatif intermédiaire, le dispositif — qu'il est bien évidemment proposé de conserver compte tenu de ses effets sur l'emploi et l'activité du BTP — devrait cibler en priorité le logement locatif social (dont le PLS\*\*\*), de manière à abaisser leur prix de revient. Sous réserve des approfondissements qui relèvent de la mission d'évaluation de la LOPOM, les mesures pourraient être les suivantes :

— les taux de défiscalisation à l'IR les plus élevés (50 % actuellement) seraient réservés au secteur locatif social et très social. Un système de bonus/malus pourrait permettre d'encourager les grands appartements, mieux adaptés aux familles des DOM et de favoriser les opérations de mixité sociale, comportant, dans des proportions à définir, mais en tout état de cause majoritaires, des logements à loyers sociaux ;

— corrélativement, il conviendrait de réduire de façon significative le taux de défiscalisation accordé aux programmes composés exclusivement de logements intermédiaires et de supprimer le bénéfice de la défiscalisation aux opérations de locatif libre, non intégrées à un programme mixte, ainsi qu'à l'accession à la propriété, ce secteur — qui s'est pour partie développé par contournement du dispositif légal — ayant bénéficié avec la LOPOM d'un effet d'aubaine ;

— cette approche conduit à définir des prix de revient au m<sup>2</sup> différents pour les catégories de logement qu'on souhaite aider. Ces plafonds devraient trouver à s'appliquer à l'ensemble des opérations à l'IR comme à l'IS ;

— sous réserve d'approfondissement, les avantages de taux accordés aux équipements d'économie d'énergie et aux opérations en ZUS, pourraient être supprimés dès lors qu'ils semblent avoir eu peu d'effet et engendrent un surcoût important. Une plus grande lisibilité du dispositif est attendue de la simplification des

incitations. Par contre, la qualité environnementale des projets de construction pourrait constituer une condition de l'agrément ;

– comme pour les autres régimes d'aide à l'investissement outre-mer, les subventions devront venir en diminution de la base défiscalisable des opérations à l'IR comme à l'IS ;

– actuellement, le coût du foncier est inclus dans le prix de revient défiscalisable, l'objectif étant de maîtriser la dépense fiscale soumise au plafond. Il semble en résulter une pression inflationniste. La question de la sortie du foncier de la base défiscalisable a été soulevée par des interlocuteurs locaux dans l'objectif de mieux réguler le marché. Cependant, dans la perspective d'un recentrage de la défiscalisation sur le logement social, cette question mériterait un examen approfondi ;

– outil d'une politique publique, la défiscalisation devrait systématiquement relever d'un agrément, ce qui permettrait de vérifier l'adéquation du programme envisagé avec la politique publique de l'habitat et du logement, conduite dans le département et de s'assurer de la qualité du montage. Tel serait le cas, par exemple, des opérations recourant à des SCI dont l'objet exclusif serait de construire un parc de logements locatifs neufs confié en gestion, pour tout ou partie, aux organismes de logement social. Ceux-ci pourraient d'ailleurs créer leur propre réseau des SCI. Les montages pourraient être normalisés de manière à réduire les coûts de montage et le délai d'agrément. Cette normalisation devrait permettre de déconcentrer l'agrément auprès des services locaux de la DGI, qui bénéficieraient de l'appui des DDE pour apprécier les prix de revient au m<sup>2</sup>. Accessoirement, cet encadrement par l'agrément permettrait pour l'avenir l'évaluation des effets de la défiscalisation ;

– la répartition de « l'aide fiscale » issue de la défiscalisation, entre le monteur, le banquier, les investisseurs et l'opérateur de logement social devrait être strictement encadrée de manière à ce que ce dispositif, coûteux pour le budget de l'Etat, bénéficie essentiellement aux opérateurs. Ainsi, au vu de l'examen d'opérations de défiscalisation en cours d'agrément, la dépense pour l'opérateur pourrait être réduite d'environ 25 % à 30 %. Le partage de l'avantage fiscal devrait être organisé par la loi de manière à ce que sa rétrocession puisse être opérée, à hauteur de 70/75 %, au bénéfice de l'opérateur devant exploiter le bien au terme de la période légale de détention par les investisseurs ;

– par ailleurs, la question de l'engagement de location (actuellement de 5 ou 6 ans, selon le secteur) pourrait être réexaminée dans la mesure où celui-ci est de 5 ou 6 ans (selon le secteur) dans les DOM mais de 9 ans dans les dispositifs types « de Robien », pourtant moins incitatifs ;

– enfin, le recours à la défiscalisation pourrait être réservé à la mise en œuvre de programmes cohérents avec la programmation physique établie par la puissance publique et les organismes de logement social. Un tel avantage — bien entendu soumis à agrément — pourrait notamment être accordé aux opérateurs privés, qui accepteraient de livrer sans marge des logements sociaux et très sociaux, insérés dans des programmes mixtes.

Pour faire de la défiscalisation un véritable outil de financement du logement social, utile au développement des DOM, et non un simple outil patrimonial, la mission insiste sur la nécessité de réserver l'aide à un seul ou à un très petit nombre d'objectifs »

-----  
*\* L'évaluation de la défiscalisation outre-mer n'étant pas l'objet principal du présent rapport, seule une analyse succincte, nécessaire aux propositions de la mission dans ce domaine, est présentée ici.*

*\*\*Des informations recueillies à La Réunion auprès des professionnels de l'immobilier par la DSF et la DDE. il ressort que le nombre de logements défiscalisés dans ce département en 2005 pourrait s'élever à 3500 pour les logements collectifs et à 2000/3000 pour les habitations principales, qui bénéficieraient pourtant d'un taux de défiscalisation peu incitatif.*

*\*\*\*PLS : prêt locatif social, qui constitue la tranche supérieure du logement locatif social.*

La nécessité d'un recentrage des mécanismes de défiscalisation sur les opérations de logement social constitue un constat aujourd'hui largement partagé.

Votre rapporteur tient toutefois à souligner que ce recentrage ne devra en aucune façon servir de prétexte pour justifier une future baisse des subventions au logement social.

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

En hausse de plus de 8 %, les 93.5 millions d'euros de crédits de paiement inscrits à cette action visent principalement à contribuer au financement des infrastructures des collectivités territoriales d'outre-mer, et plus marginalement à favoriser le développement durable de l'agriculture guyanaise, ainsi qu'à soutenir les projets de recherche spécifiques à l'outre-mer.

75 millions d'euros financeront les opérations contractualisées :

– les projets retenus dans le cadre de la nouvelle contractualisation pour 2007/2007 entre l'Etat et les collectivités de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion, décidée au comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires de mars 2006 ;

– les actions inscrites dans les conventions de développement de Mayotte ainsi que de Wallis et Futuna au titre de la dernière tranche du programme 2003/2007 ;

– les mesures prévues dans les futurs contrats de plan de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que dans la future convention de développement de Wallis et Futuna ; l'actuelle génération de contrats arrivant à échéance, une tranche prévisionnelle a été prévue pour ces trois collectivités.

15 millions d'euros de crédits de paiement financeront également des opérations non contractualisées.

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

Les crédits de paiement de cette mission, en hausse de 2.8 %, contribuent à concrétiser le principe de continuité territoriale entre l'outre-mer et la métropole.

Il repose tout d'abord sur la dotation de continuité territoriale, qui consiste en un versement de l'Etat aux collectivités territoriales afin que celles-ci accordent à leurs résidents une aide forfaitaire pour effectuer un voyage aller-retour entre chaque collectivité et la métropole. Le montant de cette dotation évolue au même rythme que celui de la dotation globale de fonctionnement, soit 2.4 %, pour s'établir à 32.6 millions d'euros.

Conformément à la répartition de la dotation 2006 fixée par l'arrêté interministériel du 7 février 2006, les montants attribués (tenant compte du fait que la Guyane n'a toujours pas adopté son dispositif) sont les suivants :

• Région Guadeloupe	6 056 938 €
• Région Martinique	5 047 554 €
• Région Réunion	8 611 697 €
• Collectivité départementale de Mayotte	1 664 915 €
• Collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon	122 115 €
• Nouvelle-Calédonie	3 952 445 €
• Polynésie française	4 147 295 €
• Iles Wallis et Futuna	280 240 €
	-----
<b>TOTAL</b>	<b>29 883 199 €</b>

Cette dotation est complétée par une mesure spécifique en faveur des jeunes, le passeport mobilité, qui consiste en une aide financière de l'Etat assurant la gratuité du transport aux jeunes ultramarins tenus de se rendre en métropole dans le cadre de leur formation initiale ou de leur formation professionnelle.

Le passeport mobilité s'adresse à deux publics distincts, les étudiants et les jeunes en formation professionnelle.

Les étudiants de moins de 26 ans au 1<sup>er</sup> octobre de l'année universitaire au titre de laquelle la demande est formulée, sont éligibles sous trois conditions.

L'étudiant doit être de nationalité française, être résident en outre-mer, et s'inscrivant dans des établissements d'enseignement supérieur en métropole du fait de la saturation de la filière choisie sur place ou du fait de son inexistence et avoir obtenu au moins un succès aux épreuves d'une session d'examens dans les deux années précédentes.

Le passeport 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.

La gestion est confiée au CNOUS et aux CROUS pour les DOM et aux services déconcentrés du ministère chargé de l'éducation nationale pour les autres collectivités.

Par ailleurs, et depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2002, le passeport mobilité est applicable aux jeunes devant se rendre en métropole pour y suivre soit une formation n'existant pas dans leur département d'origine, soit pour accéder à un emploi.

L'aide de l'Etat, complétant notamment celles mises en œuvre par les collectivités et le Fonds social européen (F.S.E.), permet la gratuité du transport aérien vers la métropole ou vers une autre collectivité d'outre-mer pour les jeunes français résidant outre-mer et demandeurs de mobilité.

Ainsi, l'aide prend la forme d'une prestation en nature, c'est-à-dire un billet d'avion délivré par l'ANT.

En 2005, 14 760 passeports mobilité « étudiants » ont été délivrés ainsi que 6756 passeports mobilité « formation ».

Au 30 juin 2006, les résultats étaient les suivants :

	Nombre de bénéficiaires	Montant des dépenses
<b>Passeport mobilité étudiants</b>		
<b>Guadeloupe</b>	1 748	1 408 723 €
<b>Guyane</b>	483	389 647 €
<b>Martinique</b>	1 488	1 198 914 €
<b>Réunion</b>	2 591	2 415 314 €
<b>St P &amp; M</b>	80	105 680 €
<b>Mayotte</b>	1 050	1 650 000 €
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	720	1 253 537 €
<b>Wallis et Futuna</b>	141	211 688 €
<b>Polynésie Française</b>	508	631 009 €
<b>Total Passeport mobilité étudiants</b>	<b>8 809</b>	<b>9 264 512 €</b>
<b>Passeport mobilité formation</b>		
<b>Guadeloupe</b>	177	118 801 €
<b>Guyane</b>	81	49 023 €
<b>Martinique</b>	195	113 955 €
<b>Réunion</b>	341	235 199 €
<b>St P &amp; M</b>	19	25 099 €
<b>Mayotte</b>	48	46 520 €
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	150	229 513 €
<b>Wallis et Futuna</b>	59	42 878 €
<b>Polynésie Française</b>	69	86 056 €
<b>Total Passeport mobilité formation</b>	<b>1 139</b>	<b>947 044 €</b>
<b>TOTAL Général</b>	<b>9 948</b>	<b>10 211 556 €</b>

Source : ministère de l'Outre-mer

Il s'avère que le passeport mobilité est victime de son succès, et en 2006, 800 familles n'ont pu obtenir le remboursement des billets d'avions par le CROUS Antilles Guyane. Cette question avait d'ailleurs été posée au ministre de l'Outre-mer par Mme Gabrielle Louis-Carabin, relayant l'inquiétude des familles.

Le succès croissant de ce dispositif se traduit donc par une dotation en hausse de 31 %, qui s'établit à 16 millions d'euros, et qui devrait permettre à l'Etat de tenir ses engagements. Le ministre de l'Outre-mer, dans sa réponse à Mme Louis-Carabin, conseillait ainsi aux familles de se tourner vers les opérateurs pour leur soient versés les remboursements en souffrance.

La question plus générale de la desserte aérienne de l'outre-mer, à laquelle votre rapporteur avait déjà consacré un rapport en 2004 <sup>(1)</sup>, a fait l'objet d'un rapport d'enquête <sup>(2)</sup> qui suggère plusieurs pistes d'amélioration.

En ce qui concerne la dotation de continuité territoriale, le rapport relève une sous consommation générale des crédits, très variable selon les collectivités, et rappelle que la région Guyane a refusé de délibérer sur des critères d'attribution, jugeant que cette dotation ne correspondait pas aux besoins de ses résidents.

Le rapport note également la difficulté pour ces collectivités de choisir, s'agissant de la définition des critères d'attribution de l'aide, entre une approche qualifiée « d'aide sociale », consistant à accorder un montant élevé d'aide à un petit nombre de résidents, et une approche « universaliste » consistant à accorder l'aide au plus grand nombre possible de bénéficiaires. Toutes les collectivités ont donc au moins une fois modifié ces critères, soit à la suite d'une décision de tribunal administratif, soit parce que les critères retenus s'avéraient trop larges, ou plus fréquemment, trop restrictifs, notamment en Martinique et à la Réunion.

La mission formule donc quatre propositions :

- mutualiser les expériences des collectivités s'agissant de la définition des critères d'attribution en organisant une table ronde sur l'optimisation de la dotation de continuité territoriale ;
- rendre l'aide plus efficace en prévoyant d'exclure son utilisation des périodes de très haute saison à tarification élevée ;
- prévoir, dans le cadre d'un accord entre l'Etat et les collectivités, de permettre à ces dernières de disposer librement d'un éventuel excédent de dotation de continuité territoriale, et prévoir que le montant de la dotation peut être réduit en cas de sous-consommation durable des crédits ;

---

(1) Rapport d'information n°1454 de la Commission des affaires économiques de l'environnement et du territoire sur la desserte aérienne de l'outre-mer présenté par M. Joël Beaugendre.

(2) Rapport d'enquête sur l'optimisation de la desserte aérienne de l'outre-mer établi par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration et le Conseil général des Ponts et Chaussées, mai 2006.

– mettre en œuvre une évaluation globale du dispositif.

Par ailleurs, s’agissant du problème lié au refus de la région Guyane de mettre en œuvre la dotation, le rapport préconise l’institution d’un pouvoir de substitution du Préfet pour l’attribution des fonds.

Plus généralement, la mission propose de « d’écarter l’hyperpointe » et d’améliorer le fonctionnement du marché en agissant tant sur l’offre que sur la demande.

S’agissant de l’offre, elle propose que l’Etat contribue, en concertation avec les professionnels, au développement d’une offre de « charters secs » sans séjour touristique associé en période de pointe, ce qui implique un assouplissement des obligations de service public imposées aux transporteurs par le règlement communautaire 2408/92 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires, en particulier des obligations de desserte minimale en basse saison.

En ce qui concerne la demande, elle rappelle les fortes perturbations découlant de la nécessité d’acheminer en un temps très court un très grand nombre de fonctionnaires bénéficiant d’un congé bonifié. Les agents désireux d’en bénéficier sont en effet tenus de prendre un congé de 65 jours en une seule fois, ce qui conduit les familles à voyager pendant les vacances d’été. Elle suggère donc des modalités d’assouplissement des règles des congés bonifiés, propositions qui ne sauraient en tout état de cause être mises en œuvre sans une concertation approfondie.

Un certain nombre de propositions de ces deux rapports ont été reprises dans le projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l’outre-mer, adopté le 31 octobre en première lecture par le Sénat.

L’article 9 propose ainsi de permettre aux départements d’exercer la compétence reconnue aux régions d’outre-mer en cas de carence dans la gestion de la dotation. Il s’agit d’une mesure utile qui permettra au département de la Guyane, qui a fait connaître sa volonté, en cas de carence persistante de la région, d’exercer les prérogatives reconnues par l’article 60 de la loi de programme, de gérer les fonds destinés à assurer la continuité territoriale entre la métropole et la Guyane.

Il prévoit également, pour les collectivités ultramarines concernées, la possibilité de contribuer financièrement au passage aérien des personnes ne résidant pas outre-mer, en cas d’événement grave survenant à un membre de leur famille résidant lui-même outre-mer. Cette disposition, reprenant la proposition du rapport d’information de la Commission des affaires économiques précité de créer un « billet social pour événement familial », constitue une extension bienvenue du dispositif de continuité territoriale aux ultra marins ne résidant pas en outre-mer, et votre rapporteur la défendra lors de son examen par l’Assemblée nationale.

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

Cette action vise à améliorer l'état de santé des populations d'outre-mer par le développement d'actions d'information et de prévention, la veille sanitaire, la lutte contre les pathologies spécifiques ou non et la garantie d'un accès à des soins de qualité.

Elle poursuit également un objectif de lutte contre les discriminations, les exclusions et les addictions.

Ces crédits couvrent trois champs d'actions : l'action sanitaire tout d'abord, en finançant par exemple des actions de prévention et d'éducation à la santé à Mayotte, en soutenant des associations intervenant en matière sanitaire, ou en finançant les services de santé dans les îles Wallis et Futuna à travers l'agence de santé ; la protection sociale ensuite, afin de garantir l'accès au soin des populations ultramarines ; l'action sociale, enfin, en particulier à Wallis et Futuna où il n'existe pas de régime de protection sociale de même nature que celui mis en place en métropole.

Dotée de 58 millions d'euros de crédits de paiement, cette action accuse une baisse de plus d'un tiers de ses crédits du fait d'un effet de périmètre ; 22.6 millions d'euros ont en effet été transférés à la mission santé afin de financer la couverture maladie universelle complémentaire dans les DOM.

#### **DOTATIONS INSCRITES À L'ACTION « SANITAIRE ET SOCIAL » EN EUROS**

Financement de l'allocation vieillesse à Saint-Pierre-et-Miquelon	AE=CP : 907 880
Financement de la protection sociale dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique	AE=CP : 22 761 536
Financement d'actions sanitaires et sociales en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte	AE=CP : 1 510 414
Financement de l'agence de santé de Wallis et Futuna	AE=CP : 21 553 686
Financement d'actions de santé dans les collectivités d'outre-mer	AE=CP : 9 982 847
Financement du centre de formation d'infirmiers en Nouvelle-Calédonie	AE=CP : 733 682
Prise en charge du ticket modérateur à Mayotte	AE=CP : 679 955
Subvention à des associations	AE=CP : 270 000

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

Dotée de trois millions d'euros, un niveau identique à celui inscrit au projet de loi de finances pour 2006, cette action tend à favoriser la création artistique en outre-mer, le rayonnement de la culture ultramarine, et vise également à soutenir les projets sportifs ou destinés à la jeunesse.

### **III.— COMPENSER LES CHARGES SPÉCIFIQUES DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES ET FAVORISER LEUR INTÉGRATION RÉGIONALE (PROGRAMME INTÉGRATION ET VALORISATION)**

Outre les fonctions de soutien et d'état-major que les crédits de ce programme permettent au ministère de l'Outre-mer d'assurer, ceux-ci sont à plus de trois quarts destinés à soutenir les collectivités territoriales ultramarines, en contribuant à maintenir une capacité financière qui peut être entamée par des charges spécifiques liées à l'éloignement ou à la forte exposition aux catastrophes naturelles, et plus marginalement en permettant l'intégration régionale de ces collectivités à travers des échanges bilatéraux avec leurs voisins.

#### **CRÉDITS DU PROGRAMME INTÉGRATION ET VALORISATION DE L'OUTRE-MER**

*(en euros)*

Collectivités territoriales	AE : 307 842 198	CP : 312 280 198
Coopération régionale	AE : 3 000 000	CP : 3 000 000
Soutien et état-major	AE : 98 190 948	CP : 96 150 948
<b>Total programme</b>	<b>AE : 409 033 146</b>	<b>CP : 412 431 146</b>

Les crédits de ce programme sont en hausse de 9.2 %, notamment sous l'effet d'une progression dynamique de l'action « collectivités territoriales ».

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

Cette action vise tout d'abord à soutenir les populations ultramarines confrontées aux aléas naturels de diverses origines, à travers le fonds de secours et secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques. Ces crédits, qui s'élèvent à 1.6 millions d'euros, soit un montant identique à celui de l'an passé, permettent l'achat des produits de premières nécessité, mais peuvent également financer l'indemnisation partielle des biens mobiliers des particuliers, des dégâts causés à l'agriculture ou aux infrastructures et équipements des collectivités locales.

Cette action comprend également des dotations versées par l'Etat aux collectivités territoriales : soit des dotations spécifiques, comme celles versées aux Province de Nouvelle-Calédonie, aux îles Wallis et Futuna, aux Terres Australes et Antarctiques Françaises, ou comme la dotation globale de développement économique versée à la Polynésie française, soit des dotations complétant des dotations de droit commun, comme la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte ou la dotation de premier numérotage des DOM.

La progression des crédits finançant ces dotations est extrêmement dynamique, puisque l'on constate une hausse de 11.04 %. L'ensemble des crédits de paiement gérés par le ministère de l'Outre-mer et destinés aux collectivités augmentent eux de 17 %.

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

Dotée de 3 millions d'euros, cette action permet tout d'abord, à hauteur de 186 000 euros, de financer la participation de représentants du ministère de l'Outre-mer à des réunions internationales en lien avec les intérêts ultramarins, ainsi que l'organisation de réunions comme les conférences de coopérations régionales, composées de représentants de l'Etat et des conseils généraux et des conseils régionaux, et réunies au moins une fois par an en vue de coordonner les politiques menées par les exécutifs locaux, d'une part, et l'Etat, d'autre part, dans deux zones, la zone Antille-Guyane et l'océan indien.

En outre, 2.814 millions d'euros financent les quatre fonds de coopération régionale créés par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, et le fonds de coopération régionale pour Mayotte, créé par la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, qui subventionnent des projets dans le domaine sanitaire et social, le domaine culturel, éducatif et sportif, le domaine économique et celui de l'environnement.

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

Dotée de 96 millions d'euros de crédits de paiement, cette action permet au ministère de développer son rôle stratégique à travers la coordination interministérielle des politiques publiques, la définition et l'adaptation du cadre institutionnel et juridique de l'outre-mer et la représentation de l'Etat outre-mer.

Elle regroupe également des crédits de fonctionnement et de personnel des services centraux et des services déconcentrés.



## **DEUXIÈME PARTIE : SOUTENIR LES AGRICULTEURS AFFECTÉS PAR LA POLLUTION AU CHLORDÉCONE**

Polluant organique persistant utilisé jusqu'en 1993 aux Antilles afin de lutter contre le charançon du bananier, le chlordécone a pollué les sols de Guadeloupe et de Martinique de manière durable, puisque les spécialistes estiment qu'il faudra plusieurs siècles pour que le lent lessivage des terres par les eaux de drainage vienne à bout de la pollution.

Le chlordécone affecte l'ensemble des compartiments de l'environnement, les sols et les cultures qui y sont pratiqués, les eaux et les organismes vivants qui s'y développent.

Alors que le traitement de l'eau permet de délivrer au consommateur une eau à 99 % exempte de chlordécone, en revanche aucune solution de dépollution des sols ne paraît envisageable. La question du soutien des agriculteurs exerçant leurs activités sur ces sols se pose donc avec acuité.

A la suite de la découverte en 1999 d'une pollution importante des eaux de Martinique et de Guadeloupe, un plan d'action reposant sur plusieurs leviers a été mis en œuvre.

Ce plan a tout d'abord consisté à lancer plusieurs études destinées à préciser les contours des risques avérés ou supposés de cette pollution.

La qualité des eaux a fait l'objet de mesures de contrôle renforcées à la fois par les directions régionales de l'environnement et par les directions de la santé et du développement social, contrôles qui ont permis de mettre en évidence la conformité aux normes réglementaires de l'eau distribuée aux consommateurs à plus de 99 %.

Des études ont également été entreprises afin d'élaborer une cartographie des zones à risques potentiellement polluées par le chlordécone, et d'identifier les mécanismes de transfert de la pollution entre les sols et les plantes.

S'agissant des denrées alimentaires, l'AFSSA a entrepris de fixer des limites maximales de résidus, reposant sur la connaissance des denrées polluées couplée avec l'identification des habitudes alimentaires des populations locales, et calculées en fonction de valeurs toxicologiques de référence, c'est-à-dire de limites tolérables d'exposition à ne pas dépasser.

Enfin, des études toxicologiques ont été lancées afin de parfaire les connaissances relatives à l'exposition de la population à ce pesticide, et de tenter de vérifier l'existence d'un risque cancérigène ou non.

Ce plan d'action a également consisté à appliquer le principe de précaution par la fermeture de plusieurs captages d'eau où une pollution importante était constatée, et à installer des filtres à charbon dans les usines de traitement des eaux brutes, de manière à garantir, en aval, une eau exempte de chlordécone. La pêche à pied a été interdite dans l'estuaire de la Lézarde, en Martinique, le produit de cette pêche présentant du chlordécone à forte dose.

En outre, deux arrêtés préfectoraux ont été pris afin de protéger les populations, le 20 mars 2003 en Martinique, et le 20 octobre 2003 en Guadeloupe.

Ces arrêtés imposent l'analyse des sols avant toute mise en culture de produits « sensibles » (légumes racines), selon un protocole établi par le CIRAD. Ces légumes peuvent en effet être qualifiés de sensibles dans le sens où ils sont abondamment consommés par les populations locales et présentent des résidus de chlordécone à un niveau relativement élevé par rapport à d'autres denrées alimentaires.

Lorsqu'il s'avère que du chlordécone est présent dans le sol, à quelque teneur que ce soit, même si elle était infime, il était ainsi fortement déconseillé à l'agriculteur de procéder à la mise en culture des végétaux en question.

S'il s'y résout néanmoins, il doit s'astreindre à un contrôle des végétaux produits sur ces sols, et visés par les arrêtés préfectoraux. La prise en charge financière des analyses lui incombe.

Si sa production contient du chlordécone, elle ne peut être commercialisée.

Ces arrêtés, s'ils ont constitué une réponse immédiate à un risque dont les contours étaient encore imprécis, ont profondément fragilisé les producteurs, qui ont dû assumer seuls les conséquences financières de l'application du principe de précaution, pendant toute la durée qui s'est écoulée entre la prise de ces arrêtés et la publication par l'AFSSA des limites maximales de résidus de chlordécone.

La mission d'information sur l'utilisation du chlordécone préconisait d'ailleurs dans son rapport <sup>(1)</sup> que l'Etat assumât une compensation des agriculteurs affectés par l'application de ce principe de précaution.

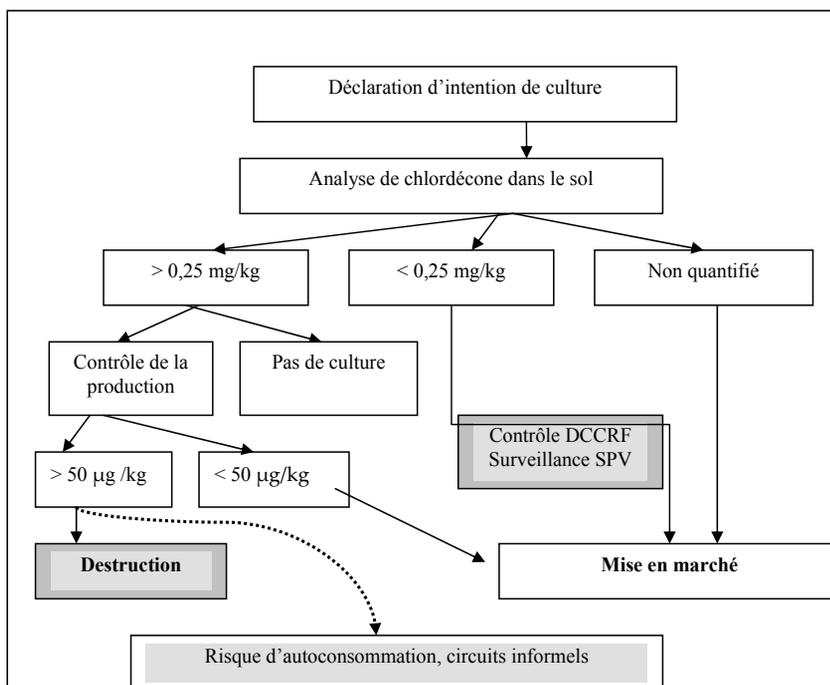
Depuis lors, l'AFSSA a établi en octobre 2005 des limites maximales de résidus (LMR) pour chaque catégorie de produits, celle relative aux légumes racines s'élevant à 50µg/kg. En outre, la mise en évidence de

---

(1) Rapport d'information n° 2430 déposé par la Commission des affaires économiques sur l'utilisation du chlordécone dans l'agriculture martiniquaise et guadeloupéenne.

relations entre la contamination des légumes racines et celle des sols a conduit à proposer une méthode de gestion du risque fondée sur le constat que la limite de 50µg/kg n'est pas dépassée si la teneur en chlordécone du sol n'excède pas 0.25 mg/kg.

Dès lors, le plan de gestion du risque peut être décrit comme suit :



Source : Conclusions du groupe d'étude et de prospective sur la pollution par les organochlorés aux Antilles, aspects agronomiques, contribution CIRAD-INRA.

Une fois encore, la protection de la santé du consommateur constitue un impératif indiscutable, et il faut se féliciter de ce que très rapidement, par l'application du principe de précaution, puis dans un second temps, sur le fondement de valeurs définies par l'AFSSA, le risque lié à la consommation de légumes racines contenant du chlordécone ait pu être circonscrit.

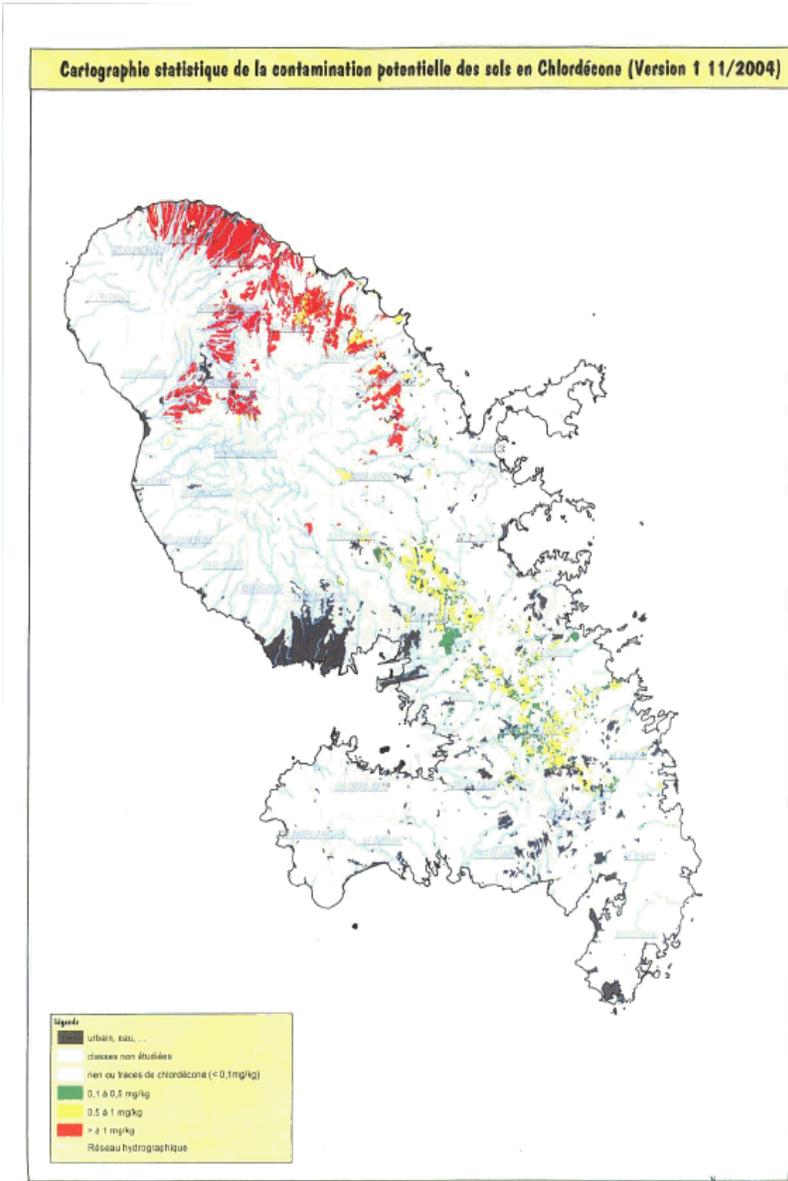
Mais la question des pertes subies par les agriculteurs, qu'il s'agisse de pertes directes liées à l'impossibilité de commercialiser une production présentant du chlordécone à un degré supérieur aux LMR, ou indirecte, certains agriculteurs renonçant à la production de racines, reste entière.

Son ampleur ne doit pas être sous-estimée, en particulier au regard de la cartographie des risques établie pour la Martinique et la Guadeloupe.

En Martinique, le Bureau de recherche géologique et minière a croisé plusieurs critères afin de cartographier les risques :

- la présence de bananeraies en entre 1971 et 1993, rendant plausible l'utilisation passée du chlordécone ;
- la teneur en matière organique, le chlordécone présentant une forte affinité pour cette matière ;
- le risque d'infestation par le charançon du bananier, en fonction de l'intensité de la pluviométrie.

La carte présentée ci-dessous n'est donc pas une carte de la présence du chlordécone sur le territoire martiniquais, mais une carte des risques de pollution reposant sur des critères théoriques et non sur des relevés sur le terrain.



En outre, il ressort des analyses de sol réalisées sur le fondement de l'arrêté préfectoral précité qu'en Martinique, il y a 80 % de chances que la teneur en chlordécone soit nulle dans une zone où la culture de la banane n'a jamais été pratiquée, mais 80 % de risque que le sol en contienne si des bananiers y ont été cultivés.

En Guadeloupe, le zonage du risque a été défini en fonction de la présence de bananeraies identifiées sur des cartes de 1969 et de 1987, ainsi qu'à partir de photographies aériennes de 1968 et 1985.

Quatre catégories de risques ont été identifiées :

- très fort : bananeraies entre 1968 et 1985 ;
- fort : bananeraies en 1985 ;
- faible : bananeraies en 1997 <sup>(1)</sup> ;
- négligeable : avant ou après ces dates.

**SURFACES CONTAMINÉES SELON LE NIVEAU DU RISQUE EN GUADELOUPE  
(CLD : chlordécone)**

Risque	Surface potentiellement contaminée (ha)	% SAU de Basse-Terre	CLD > 1 mg/kg	0,25 < CLD = < 1 mg/kg	CLD > 0,25 mg/kg**	CLD = < 0,25* mg/kg
1 = Très fort	4 761	35,8	55 %	34 %	89 %	11 %
2 = Fort	1 629	12,2	37 %	36 %	73 %	27 %
3 = Faible	181	1,4	Données insuffisantes			
4 = Négligeable	6 729	50,6	1 %	2 %	3 %	97 %

\* Limite « sol » garantissant une teneur dans les végétaux < 0,05 mg/kg pf, LMP la plus basse définie par l'AFSSA pour les végétaux les plus consommés.

\*\* Somme des deux colonnes précédentes.

Source : Conclusions du groupe d'étude et de prospective sur la pollution par les organochlorés aux Antilles, aspects agronomiques, contribution CIRAD-INRA.

Pour les deux départements, on peut estimer que les surfaces moyennement et fortement polluées, dont la teneur en chlordécone est supérieure à 0.25 mg/kg atteignent 5650 hectares en Guadeloupe, soit 14 % de la surface agricole utile, et 12 400 hectares, soit 38 % de la surface agricole utile en Martinique.

Or comme le rapport d'information précité le soulignait, « aucune solution de dépollution des sols n'est envisageable à court terme. L'incinération des terres polluées ne peut être réalisée que dans des installations spéciales et sécurisées, et son coût serait absolument prohibitif compte tenu des surfaces affectées, des volumes concernés, puisque la pollution n'est pas concentrée au niveau superficiel des sols, ainsi que du transport des volumes en question. Il n'existe d'ailleurs aucun précédent en la matière, la dépollution mise en œuvre en Virginie dans l'ancienne usine de fabrication du Curlone <sup>(2)</sup> concernant un périmètre beaucoup plus localisé, et

(1) En 1997, le chlordécone était interdit, mais en raison de l'absence de filière de récupération et de destruction des stocks de pesticides interdits, on ne peut exclure qu'il ait pu être utilisé.

(2) Appellation commerciale du chlordécone.

facile à neutraliser (les activités agricoles étaient installées ailleurs et n'avaient pas vocation à occuper cet espace). »

Votre rapporteur ne peut que rappeler la demande formulée par la mission d'information que « l'Etat arrête un plan de soutien aux agriculteurs dont la production comportera des résidus de chlordécone à des niveaux supérieurs aux LMR. ». Il avait d'ailleurs relayé cette demande lors de l'examen du projet de loi d'orientation agricole, par le dépôt d'un amendement.

Il faut donc se féliciter de l'annonce par le ministre de l'Outre-mer, lors de son audition par la Commission, que « le Gouvernement a décidé d'accompagner les exploitants dont il a été reconnu que les terres avaient été polluées par le chlordécone. Une indemnisation sera accordée aux agriculteurs qui ont été amenés à détruire leur récolte ou à abandonner leur production en cours. Des mesures d'investissement et de formation ont également été prises en faveur du développement de nouvelles cultures ne présentant pas de risques sanitaires, ce qui devrait faciliter les reconversions. » Votre rapporteur sera extrêmement attentif à ce que ce soutien, tant s'agissant de son niveau que de ses modalités, compense équitablement les pertes subies par les agriculteurs.

Hormis sa dimension financière, le soutien de l'Etat doit aussi reposer sur un accompagnement des agriculteurs vers des solutions de reconversion.

Dans leur lettre de mission adressée à la Directrice de l'Institut national de recherche agronomique, au Directeur général du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement et au Directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement en avril 2005, les ministres de l'Agriculture, de l'Outre-mer, de la Santé, de l'Ecologie et des Petites et moyennes entreprises demandaient que soit menée une étude permettant notamment d'identifier « les solutions alternatives pour l'exploitation des surfaces [prioritairement concernées par un enjeu de santé publique en raison d'une pollution du sol, de l'eau ou des denrées alimentaires produites], analysées selon trois axes : l'existence d'une filière économique adéquate, leur faisabilité socio-économique pour les différents types d'exploitation, en identifiant les mesures d'accompagnement possibles et leur impact environnemental et sanitaire ».

Plusieurs scénarii de reconversion ont donc été ébauchés : mise en culture de productions alimentaires ou non, comme le bois d'œuvre et de construction, les bio-énergies ou les cultures ornementales.

Dans ses conclusions, le groupe d'étude et de prospective sur la pollution par les organochlorés aux Antilles soulignait qu'en tout état de

cause, toute recommandation devait être subordonnée à une analyse de la demande et des marchés, un calcul de la rentabilité des filières, une analyse de la capacité de reconversion des exploitations et de la rapidité des opportunités de structuration des filières.

Parmi ces hypothèses de reconversion, la plus documentée à ce jour est celle des biocarburants et de la production d'électricité à partir de biomasse.

### TROISIÈME PARTIE : L'ÉVALUATION DE L'OPPORTUNITÉ DE DÉVELOPPER UNE FILIÈRE DE BIOCARBURANTS ET DE BIOÉNERGIES

Deux études récentes ont été consacrées à ces thèmes au cours de l'année 2006 : l'une en mars 2006, du Conseil général des mines et du Conseil général du Génie rural, des eaux et forêts, consacrée à la faisabilité du développement de biocarburants ou de biocombustibles, l'autre en août 2006, de l'Office de Développement de l'Economie Agricole des Département d'Outre-Mer (ODEADOM), sur les conditions de réalisation d'une filière de bioéthanol aux Antilles.

En effet, et indépendamment de l'intérêt que le développement de ces filières peut présenter comme alternative aux cultures maraîchères sur les terres polluées par le chlordécone, cette problématique doit être envisagée dans le contexte du nécessaire renforcement de l'autonomie énergétique de la France, et de la non moins nécessaire lutte contre l'effet de serre.

Comme le note le rapport précité du Conseil général des mines et du Conseil général du Génie rural, des eaux et forêts, « le mouvement s'est accéléré en 2005 avec l'annonce par le Président de la République et le Premier ministre de nouveaux objectifs en matière de biocarburants (incorporation de 10 % en valeur énergétique de biocarburants dans les carburants en 2015), le lancement d'un nouvel appel d'offre pour la production de 300 mégawatts d'électricité renouvelable à partir de biomasse et un crédit d'impôt pour l'acquisition de chaudières utilisant de la biomasse notamment. [...] Les enjeux sont encore plus importants dans les DOM qu'en métropole, notamment en matière d'autonomie énergétique, de consolidation de filières agricoles fragiles et de création d'emplois locaux. »

#### A.— BIOCARBURANTS

Cette appellation générique recouvre plusieurs catégories de biocarburants qui doivent être distinguées en fonction de leur forme d'utilisation, c'est-à-dire selon qu'ils requièrent ou non des véhicules spécifiques.

##### *Les différents types de biocarburants :*

###### **Les biocarburants utilisés comme additifs aux carburants traditionnels**

Deux grandes filières de production industrielle de biocarburants existent aujourd'hui en France\*.

La première est celle de l'éthanol, alcool produit à partir de la fermentation de plantes sucrières (betterave dans notre pays, canne à sucre au

Brésil notamment) ou céréalières (maïs et blé) et qui est incorporé dans l'essence.

La seconde est la filière des esters d'huiles végétales, principalement développés sous la forme d'EMHV (ester méthylique d'huiles végétales) incorporés dans le gazole et produits à partir de plantes oléagineuses (colza, tournesol, soja ou palme). L'EMHV, développé en France par la société Diester, est souvent qualifié pour cette raison dans notre pays de diester ou parfois de biodiesel.

Ces deux filières, outre qu'elles font appel à des matières premières végétales différentes, présentent des avantages et des inconvénients spécifiques.

### 1. L'éthanol

L'éthanol, aujourd'hui produit pour deux tiers environ à partir de betteraves sucrières et pour le tiers restant à partir de blé, est aujourd'hui incorporé à l'essence soit directement soit sous forme d'ETBE (éthyl tertio butyl éther) qui est un mélange d'éthanol (47 %) et d'isobutène (53 %).

L'incorporation directe d'éthanol dans l'essence soulève des difficultés techniques liées, d'une part, au risque de démixtion (séparation des phases essences et alcool en présence d'humidité) et, d'autre part, à l'augmentation de la tension de vapeur des essences résultant de l'incorporation d'une teneur limitée d'éthanol.

L'importance réelle de ces difficultés techniques, régulièrement soulignées par le secteur pétrolier, est contestée par les producteurs d'éthanol et de sa matière première agricole. Ceux-ci soulignent, d'une part, que l'augmentation de la tension de vapeur du mélange d'essence et d'éthanol, maximale lorsque le taux d'incorporation d'éthanol est inférieur à 5 %, diminue pour un taux d'incorporation supérieur et, d'autre part, qu'il est possible de régler ce problème en incorporant l'éthanol dans une base d'essence à faible volatilité. Les producteurs d'éthanol et de matière première agricole s'étonnent d'ailleurs de ne parvenir à acquérir de telles bases d'essence qu'en les important et s'interrogent sur les réticences des raffineurs français à les commercialiser.

Du côté des raffineurs notamment, on souligne que la solution technique la plus efficace est le recours à l'ETBE dont l'incorporation dans l'essence ne pose pas de difficulté technique. Il se trouve toutefois que la production d'ETBE nécessite, d'une part, l'obtention d'isobutène, dérivé du pétrole, et, d'autre part, des unités de production de grande taille qui sont exploités en France soit par Total (Feyzin) soit par Total en partenariat avec les betteraviers, les céréaliers et les producteurs d'éthanol (Nord ETBE à Dunkerque et Ouest ETBE à Gonfreville). Les producteurs d'éthanol et de matière première agricole estiment donc que le recours à l'ETBE les place dans une situation de dépendance vis-à-vis des raffineurs et militent conséquemment pour le développement de l'incorporation directe.[...]

### 2. L'EMHV

L'ester méthylique d'huile végétale est produit par transestérification\*\* des triglycérides des huiles végétales (obtenues principalement en France à partir de colza) avec du méthanol, lui-même fabriqué à partir du méthane ou d'autres hydrocarbures.

Les deux principaux coproduits de ce procédé de fabrication sont les tourteaux issus des graines triturées, utilisés pour l'alimentation animale, et la glycérine, produite par la réaction de transestérification et utilisée notamment par les industries agroalimentaires, pharmaceutique ou cosmétique.

L'EMHV présente des caractéristiques proches du gazole qui permettent son incorporation dans ce carburant sans difficulté et même avec certains avantages techniques, l'EMHV présentant un pouvoir lubrifiant permettant de faire l'économie d'additifs spécifiques. [...]

#### **Les biocarburants nécessitant des motorisations spécifiques ou adaptées**

L'éthanol comme l'EMHV peuvent être utilisés avec des motorisations spécifiques ou adaptées dans des proportions beaucoup plus importantes que celles qui sont techniquement possibles avec les motorisations traditionnelles.

Pour l'éthanol, l'utilisation pure est techniquement possible mais sa faible volatilité entraîne alors des difficultés pour les démarrages à froid. Il est donc jugé préférable, sous nos climats, de recourir à un mélange comprenant de l'éthanol et de l'essence SP95, l'E85, mélange qui peut comprendre jusqu'à 85 % d'éthanol, cette proportion pouvant être moindre en hiver.

Ce carburant est utilisé par des moteurs adaptés, à bicarburant (« flex fuel ») pouvant fonctionner aussi bien avec de l'essence traditionnelle qu'avec de l'E85 ou un mélange quelconque, dans le réservoir, des deux carburants. À la différence d'autres motorisations nouvelles, les propriétaires de ces véhicules n'auront donc pas besoin d'une infrastructure de distribution de carburant adaptée pour les utiliser puisqu'ils pourront, en l'absence de pompe distribuant de l'E85, alimenter leur véhicule avec de l'essence traditionnelle.

Pour l'EMHV, l'utilisation pure (EMHV100) est possible avec des véhicules adaptés et est pratiquée notamment en Allemagne. Dans notre pays, le mélange utilisé est un mélange à 30 % d'EMHV (EMHV30) qui nécessite également des véhicules et une infrastructure de distribution de carburant adaptés de sorte que l'utilisation est, en pratique, réservée à des flottes captives.

#### **Le cas des huiles végétales pures**

Les huiles végétales peuvent être utilisées directement dans les moteurs diesel, sans adaptation de ceux-ci.

Plusieurs études conduites mettent toutefois en évidence la dégradation des performances des moteurs résultant de cette utilisation (principalement du fait de la formation de dépôts) et ses conséquences négatives sur certaines émissions (hydrocarbures, oxyde de carbone, particules). Ces difficultés sont particulièrement fortes pour les motorisations diesel les plus avancées à injection directe. Les huiles végétales pures sont, en outre, très mal adaptées au démarrage à froid.

-----  
*\*On renverra le lecteur désireux d'une information plus complète sur les aspects techniques des biocarburants à la remarquable synthèse récemment publiée par l'Institut français du pétrole (D. Ballerini)*

*\*\*La transestérification est la réaction par laquelle un ester d'un acide organique est transformé en un autre ester du même acide.*

Source : Rapport d'information n° 3397 de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur la mise en application de l'article 4 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique et des articles 48 et 49 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, présenté par MM. Serge Poignant et Antoine Herth.

D'ambitieux objectifs de développement des biocarburants ont été fixés au niveau communautaire et plus encore au niveau national.

L'objectif retenu au niveau communautaire est de porter la part des biocarburants dans la teneur énergétique de la quantité totale d'essence et de gazole mis en vente à 2 % au 31 décembre 2013 et 5.75 % au 31 décembre 2010.

En France, l'objectif est plus ambitieux encore : il s'élève à 5.75 % au 31 décembre 2008, 7 % au 31 décembre 2010 et 10 % au 31 décembre 2015 ;

A cette fin, une fiscalité avantageuse encourage le développement des biocarburants.

Elle repose tout d'abord sur une réduction de taxe intérieure sur les produits pétroliers appliquée aux biocarburants incorporés aux carburants traditionnels, destinée à « assurer la compétitivité des biocarburants par rapport aux carburants fossiles, sans toutefois aboutir à une surcompensation de l'écart de prix de revient entre ces produits. »<sup>(1)</sup>. Il en résulte que plus le prix du baril de pétrole augmente, plus la compétitivité des biocarburants s'accroît.

Ce soutien repose également sur un prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes créé par la loi de finances pour 2005, appliqué aux personnes mettant des carburants traditionnels à la consommation, et calculé selon un taux qui va croissant selon un calendrier fixé par la loi. L'incorporation de biocarburants permet toutefois de réduire ce taux en proportion du pouvoir énergétique des quantités incorporées.

En ce qui concerne les huiles végétales, le rapport précité du Conseil général des mines et du Conseil général du Génie rural, des eaux et forêts émet un avis réservé sur l'intérêt du développement d'une telle filière, étayé par plusieurs arguments.

Admettant que le développement de grandes plantations de palmiers à huiles dans les DOM semble a priori séduisant, elle relève toutefois que cette culture, qui n'est pas mécanisable, se heurterait à un problème de rentabilité lié au coût élevé de la main-d'œuvre dans les DOM. En outre, le palmier n'arrive à pleine production qu'au bout de 5 ou 7 ans, plaçant les producteurs dans une situation difficile durant ce laps de temps.

En revanche, l'utilisation d'huiles brutes issues de cultures récoltables mécaniquement, comme le soja ou le tournesol, en complément d'une utilisation des tourteaux pour l'élevage, pourrait être testée par des groupes d'éleveurs, par exemple en Guyane où le centre technique des

---

(1) Article 265 bis A du code des douanes

oléagineux métropolitains réalise des essais avec des variétés de soja brésilien.

S'agissant de l'éthanol, le rapport souligne qu'il existe des capacités de production à court terme en Guadeloupe et la à la Réunion :

- en Guadeloupe, 4000 tonnes d'éthanol pourraient être produites par la distillerie SIS (société industrielle de sucrerie) à Bonne Mère à partir des 18 000 tonnes de mélasse exportées annuellement par la sucrerie Gardel ;
- à la Réunion, 6000 tonnes de flegmes (alcools industriels) produits chaque année par les distilleries de Savanna et de Rivière du Mât pourraient être utilisées.

Envisageant les modalités d'incorporation de l'éthanol produit sur place, le rapport envisage trois hypothèses : l'incorporation en métropole, l'incorporation sur place soit directement, soit sous forme d'ETBE, et l'incorporation sous forme d'E85, c'est-à-dire un mélange d'essence pouvant comprendre jusqu'à 85 % d'éthanol, et requérant l'utilisation de véhicules spécifiques, les véhicules à bicarburation dits « flex fuel ».

La première ne soulève pas de difficultés techniques, mais il conviendrait d'accorder, pour compenser les coûts de transport, une défiscalisation plus importante. Le rapport estime à 400 euros par m<sup>3</sup> la défiscalisation supplémentaire nécessaire pour assurer la compétitivité de l'éthanol des DOM avec l'éthanol métropolitain dans le cas d'une incorporation en métropole.

La deuxième solution pose la question du surcoût à prévoir pour des bases d'essence à basse volatilité ; l'incorporation sous forme d'ETBE nécessiterait une fabrication locale dont le coût peut également s'avérer prohibitif. Une société brésilienne envisagerait d'implanter une telle usine près des installations de la Société anonyme de raffinerie des Antilles (SARA) en Martinique, mais les conditions économiques de production de l'isobutène compromettraient la viabilité d'une telle installation. Le rapport souligne qu'il n'a pas été possible d'obtenir de la SARA une estimation du surcoût correspondant à l'utilisation de bases d'essence à basse volatilité, mais en se fondant sur la valeur annoncée par Total pour la période estivale en métropole, soit 45 euros par tonnes, ce surcoût, supporté par le consommateur, s'élèverait à 4 millions d'euros par an en Guadeloupe, et 5 millions d'euros à la Réunion.

La troisième solution n'emporte pas de surcoût de fourniture d'essence à basse volatilité, même si des études complémentaires doivent être menées pour apprécier les surcoûts liés à l'acquisition de véhicules flex-fuel, notamment à la surconsommation associée à ce type de motorisation. Le rapport estime qu'une défiscalisation supplémentaire de 440 euros par m<sup>3</sup>

d'éthanol s'avérerait nécessaire, soit un manque à gagner de 2.2 millions d'euros par an en Guadeloupe et 3.3 millions d'euros par an à la Réunion, manque à gagner supporté par les budgets régionaux.

A moyen terme, le rapport juge inopportun l'extension aux DOM du prélèvement supplémentaire de TGAP, jugeant que le soutien public nécessaire à l'émergence d'une filière d'éthanol alternative à la filière sucre risque d'être encore plus élevé que celui indiqué pour les projets à court terme évoqués ci-dessus.

## **B.— BIOÉNERGIES**

Ce rapport souligne que les DOM présentent, s'agissant des bioénergies, deux particularités importantes : d'une part, le prix de revient de l'électricité est beaucoup plus élevé qu'en métropole, et l'écart entre le prix des énergies renouvelables et celui de l'énergie de référence est beaucoup plus faible qu'en métropole.

En outre, l'électricité y est essentiellement produite à partir de combustibles d'origine pétrolière ou de charbon. Toute substitution d'énergie conventionnelle par une énergie renouvelable aura donc un fort impact sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, alors que ce n'est pas le cas en métropole, au moins pour la production d'électricité d'origine nucléaire.

Rappelant l'obligation de rachat d'électricité d'origine renouvelable incombant à EDF en vertu de la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité, le rapport souligne que le prix de rachat est d'ores et déjà plus élevé dans les DOM qu'en métropole, afin de tenir compte du fait que la production d'électricité d'origine renouvelable y est plus coûteuse.

Toutefois il souligne que ce prix demeure insuffisant pour permettre à des projets autres que la combustion de bagasse<sup>(1)</sup>, fournie presque gratuitement par les usines sucrières, d'aboutir, et qu'il ne tient pas compte des avantages en terme de réduction des gaz à effet de serre que cette production comporte.

Le rapport propose donc de tenir compte de ces deux facteurs dans le prix de rachat versé par EDF : il s'agit de « fixer un prix d'achat de l'électricité calculé à partir du coût de production de cette électricité après avoir vérifié que le surcoût, comparé au coût de production à partir d'une énergie fossile, est inférieur à la valorisation des émissions de gaz carbonique évitées par l'utilisation de la biomasse à la place d'énergie fossile. Cette valorisation sera calculée en donnant aux émissions évitées la

---

(1) Déchet de la fibre de canne à sucre

valeur maximale de 300 euros par tonne de carbone (soit 80 euros par tonnes de CO<sub>2</sub>) ».

S'agissant de l'approvisionnement en biomasse, le rapport constate que les disponibilités de biomasse forestière, de déchets verts et de déchets de bois sont relativement limitées, hormis en Guyane, et que la productivité forestière ne dépasse pas 20 tonnes de matière sèche par hectare et par an, alors que la canne à sucre peut d'ores et déjà générer une quantité de matière sèche de 35 tonnes, soit l'équivalent de 12 tonnes équivalent pétrole.

Il convient donc de s'interroger sur l'opportunité développer des variétés spécifiques de « canne à vocation énergétique renforcée », c'est-à-dire de variétés moins riches en sucre et plus riches en biomasse lignocellulosique, comme il en existe notamment à la Barbade et à la Réunion. Il serait également possible de développer de telles cultures dans des zones de forte pluviosité où la culture de la canne n'est pour l'heure pas pratiquée en raison de la nécessité d'obtenir des récoltes riches en sucre. La récolte pourrait alors se faire toute l'année.

Compte tenu du fait que des installations de combustion sont déjà présentes à côté des usines sucrières aux Antilles, et que les équipements pour la récolte mécanique de la canne devraient pouvoir être utilisées pour des cannes énergétiques, les investissements nécessaires seraient relativement limités.

Comme le souligne le rapport, une production de ce type n'a d'intérêt que si elle garantit au producteur une rémunération au moins égale à celle tirée de la culture de la canne à sucre classique.

« Il suffirait de donner une valeur raisonnable aux réductions d'émissions de gaz à effet de serre (moins de 300 euros à la tonne de carbone évitée), pour que cela soit possible. Dans la perspective d'une nouvelle baisse du prix du sucre en 2014, un tel type de production, en complément d'un minimum de production de sucre et de rhum, permettrait de maintenir la rentabilité de la filière sans recourir à de nouvelles aides de l'Etat, constituant ainsi une sorte de filet de sécurité ».

La mise en place d'un programme de recherche sur les cultures est donc indispensable, et les incidences d'un tel programme ne permettent pas d'envisager d'application concrète avant 6 à 7 ans, sauf en Guyane.



## QUATRIEME PARTIE : RÉFORMER LE VOLET INTERNE DE L'OCM BANANE

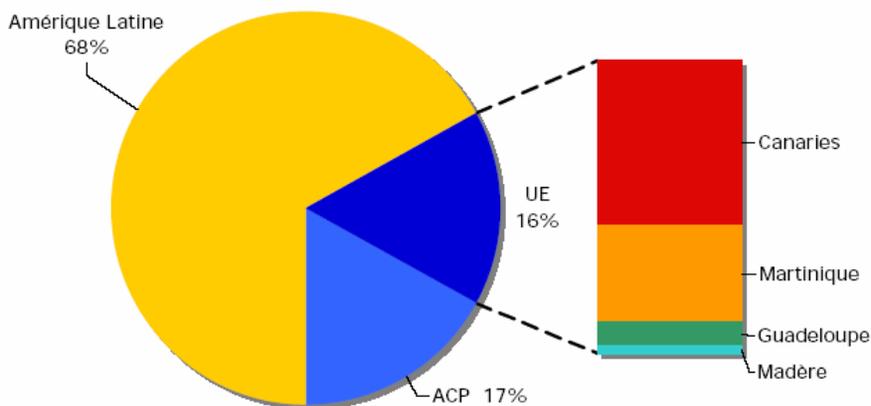
Instaurée en 1993, l'Organisation commune du marché de la banane avait pour objet, dans le contexte d'un achèvement du marché intérieur communautaire, de compenser l'effet de l'unification de douze régimes nationaux parmi lesquels des régimes hautement protecteurs des pays producteurs ou importateurs de bananes d'origine ACP, et des régimes de libre accès favorisant l'approvisionnement auprès de producteurs latino-américains.

La réforme en profondeur de l'OCM, si elle ne paraît pas contestable dans son principe, doit en revanche faire l'objet d'une grande vigilance s'agissant de ses modalités, les conséquences potentielles sur les économies antillaises, où la filière banane joue un rôle structurant, pouvant s'avérer fort lourdes.

### I.— L'IMPORTANCE ET LA SPÉCIFICITÉ DE LA FILIÈRE BANANE DANS LES ECONOMIES DES RÉGIONS PRODUCTRICES.

La production européenne de banane occupe une part modeste dans l'approvisionnement du marché communautaire, soit environ 16 %. 67 % provient d'Amérique latine et 17 % des pays ACP.

#### L'APPROVISIONNEMENT DU MARCHÉ COMMUNAUTAIRE

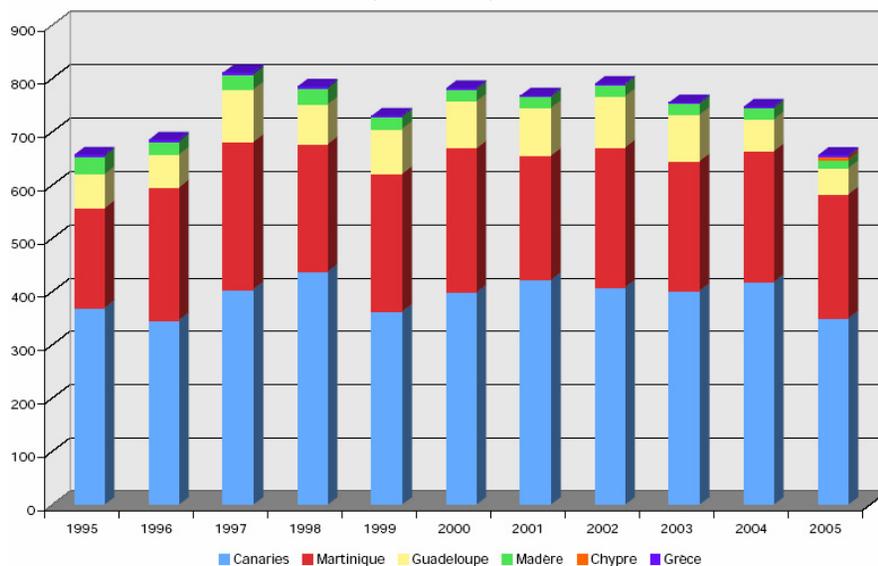


Source : Commission européenne

La banane communautaire provient pour l'essentiel de trois régions, les Canaries, les Antilles et Madère. Les Açores, l'Algarve, Chypre, l'île de

Crète et la région grecque de la Laconie en produisent également, mais cette production est inférieure à 2 % du total de la production communautaire.

### LA PRODUCTION COMMUNAUTAIRE 1995-2005 (1000 tonnes)



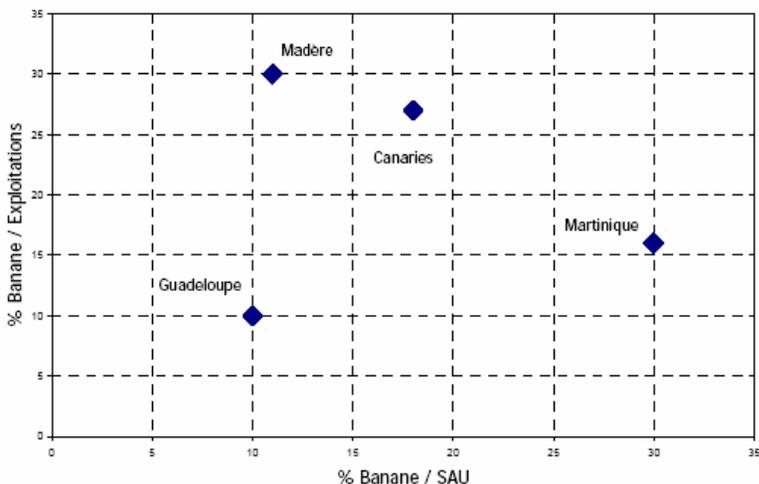
Source : Commission européenne

Cette faible part dans l’approvisionnement communautaire ne doit pas occulter l’importance que revêt la filière banane dans l’économie de ces régions ultrapériphériques.

En Martinique, elle représente le tiers de la surface agricole utile et la moitié de la production agricole ; 8.5 % de la population active est occupée dans la filière qui constitue le premier employeur dans 62 % des communes.

En Guadeloupe, la banane est la première production agricole. Elle représente 15 % de la valeur ajoutée, et occupe 6 % de la population active.

### PLACE DE LA BANANE DANS L'AGRICULTURE DES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES



Source : Commission européenne

Or, et comme le notait votre rapporteur l'an passé dans son avis sur les crédits la mission outre-mer pour 2006, les coûts de production des bananes communautaires sont jusqu'à trois fois plus élevés que ceux des bananes dollars.

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

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

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

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

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

Pourtant, la filière antillaise, et plus généralement, la filière communautaire, ne constitue aucunement un « canard boiteux » : la productivité par hectare des bananeraies communautaires est l'une des plus élevée au monde : les Canaries produisent ainsi 44 tonnes à l'hectare, contre 20 tonnes au Honduras.

En outre, les bananeraies communautaires se distinguent par une utilisation relativement faible des pesticides. Sur le nombre total de pesticides utilisés dans le monde pour cette culture, l'Union n'en autorise que 30 %. La quantité de pesticides utilisée a également été réduite de 40 % au cours des 24 derniers mois.

Dans ce contexte, l'article 299, paragraphe 2 du Traité instituant la Communauté Européenne, qui requiert des mesures spécifiques pour les régions ultrapériphériques, doit demeurer le guide des réformes à venir de l'OCMB.

## **II .— UNE RÉFORME NÉCESSAIRE**

L'OCMB comportait deux volets, l'un qualifié de volet externe, l'autre de volet interne.

### **A.— LE VOLET EXTERNE**

Le volet externe traduisait la volonté d'établir un équilibre entre les différentes sources d'approvisionnement en fixant des contingents tarifaires :

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

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

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

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

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

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

Ce volet externe a été contesté dès son entrée en vigueur par les pays producteurs d'Amérique latine, soutenus par les États-Unis. Pas moins de trois recours ont été déposés devant l'OMC, le dernier d'entre eux, en 1999, conduisant la Commission européenne à modifier le système d'importation de bananes, en mettant en place un régime uniquement tarifaire qui s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

## **B.— LE VOLET INTERNE**

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

Elle est calculée annuellement sur la base de la différence entre une recette forfaitaire de référence et la recette forfaitaire effective moyenne des producteurs. La recette forfaitaire constitue un élément fixe pour une période pluriannuelle. Elle a été fixée, en 1999, à 640,3 euros par tonne. L'aide globale est limitée à une quantité maximale de 867 500 tonnes, mais n'est pas plafonnée sur le plan budgétaire.

### **1. Une évolution dont le principe n'est pas contesté**

Or ce système doit aujourd'hui être réformé, et ce pour plusieurs raisons, détaillées dans un document de travail de la Commission européenne consacré à la réforme du volet interne de l'OCMB. <sup>(1)</sup>

Tout d'abord, le volet interne de l'OCMB ne peut être déconnecté des évolutions du volet externe. La réforme du volet externe devrait en effet se traduire par un accroissement de l'offre et des importations conduisant à un nouvel équilibre de marché et à une baisse durable des prix. Or avec les règles actuelles de fonctionnement du volet interne, toute évolution des prix se répercute sur le montant de l'aide compensatoire ; une baisse durable des prix entraînerait une hausse du montant de l'aide compensatoire en volume, sans que le plafond quantitatif des 867 000 soit nécessairement atteint, exerçant ainsi un effet d'éviction sur les autres aides directes versées aux agriculteurs.

---

(1) *Vers une réforme du régime d'aide aux producteurs européens de bananes, synthèse des travaux d'analyse d'impact, 20 septembre 2006.*

En outre, et s'agissant de l'efficacité économique, la Commission estime que les répercussions automatiques des variations de prix sur le montant de l'aide ont pour effet d'isoler artificiellement les producteurs des évolutions de marché. Elle juge donc le mécanisme de l'aide compensatoire en contradiction avec l'objectif d'orientation par le marché assigné à la réforme de la politique agricole commune.

Enfin, le dispositif actuel ne permet pas de tenir compte des spécificités de chacune des régions de production communautaires. En effet, le mécanisme de compensation permet de maintenir une incitation des producteurs à la compétitivité, dans la mesure où il repose sur la différence entre une recette forfaitaire de référence et la recette moyenne perçue par les producteurs, en fonction des prix obtenus sur le marché. Les plus compétitifs ont ainsi la possibilité de voir s'accroître leur revenu disponible.

Depuis quelques années, ce mécanisme aboutit à des écarts de compensation entre les producteurs des différentes régions. La correction partielle de cette situation par l'octroi d'aides européennes complémentaires fait chaque année l'objet de négociations.

Or la permanence d'écarts entre les régions productrices renvoie en fait à des différences de concurrence sur leurs marchés respectifs. Alors que les marchés de la filière antillaise s'avèrent très concurrentiels, celui de la banane des Canaries l'est à un degré bien moindre, en particulier parce que cette filière valorise une variété spécifique facilement identifiable, et bénéficie de la proximité géographique du marché espagnol.

Il importe donc de tenir compte de ces particularités.

La nécessité d'une évolution du volet interne de l'OCM n'est ainsi plus guère contestée. Dans leur mémorandum commun du 20 septembre 2005, les Etats membres producteurs de bananes soulignaient ainsi que « le régime actuel de l'aide compensatoire n'est plus adapté à l'objectif principal de l'OCM, à savoir la possibilité de commercialiser les productions et l'obtention de revenus adéquats pour toute la production communautaire ».

## **2. Plusieurs pistes de réforme, dont l'impact a été attentivement étudié.**

Dans le document de travail précité, plusieurs pistes de réforme ont été étudiées et évaluées.

L'une repose sur le statu quo, c'est-à-dire le maintien de l'aide dans ses modalités actuelles.

L'autre envisage le découplage des aides, à l'instar de l'option retenue dans le cadre de la réforme de la PAC. La première année, chaque producteur recevrait des droits à paiement sur le fondement des paiements

reçus au titre des différents régimes d'aide sectoriels existants, calculés par hectare. Sous réserve du maintien des surfaces correspondantes en bonne condition agricole et du respect d'exigences environnementales et de santé publique et animale, il pourrait faire valoir ses droits chaque année indépendamment de ses choix productifs et sans obligation de produire. Les montants de l'aide compensatoire seraient intégrés dans le régime de paiement unique. A l'instar des autres secteurs, le budget global serait fondé sur la moyenne des aides perçues au cours des années 2000 à 2002.

La troisième option repose sur les réformes proposées par les Etats membres producteurs de bananes dans leur mémorandum commun précité. Chaque pays producteur disposerait d'une enveloppe budgétaire annuelle fixe qui serait utilisée de manière différenciée selon les caractéristiques de ses régions de production. Une clause de rendez-vous permettrait d'ajuster le montant de ces enveloppes en cas de chute des prix.

***Memorandum commun du 20 septembre 2005  
relatif à un nouveau régime d'aide au revenu des producteurs  
communautaires dans le cadre de l'OCM banane.***

[...] Les producteurs européens, conscients de la problématique qui se pose pour le secteur et après deux années de travail d'analyse approfondie, se sont réunis à Madère en septembre 2004 et sont arrivés à un accord sur une proposition de nouvel encadrement réglementaire. A partir de cette proposition, les autorités des pays producteurs ont élaboré le présent mémorandum avec pour objectif l'introduction d'un nouveau régime d'aide:

- adapté à la situation des régions de production;
- responsabilisant les producteurs de façon à ce qu'ils adoptent les mesures les plus adaptées au maintien de leurs productions et de leurs revenus dans le cadre du nouveau régime d'importation qui sera appliqué dans l'Union européenne;

- encadré budgétairement.

Un droit à paiement serait octroyé à chaque producteur sur la base des aides perçues au cours de la période 2000-2004. La prise en compte d'une période de 5 ans pour l'établissement des références individuelles permettra d'amortir l'influence des campagnes anormales dues à des accidents climatologiques ou d'autre nature.

L'enveloppe financière minimale correspondant à l'ensemble du dispositif serait égale au montant global annuel le plus élevé des aides versées au cours de la période 2000-2004 (environ 300 M€ en 2000), de façon à tenir compte des effets attendus que la suppression des contingents tarifaires devrait logiquement avoir sur le niveau des prix, et des conséquences du niveau du tarif actuellement en cours de négociation. Le niveau de 230 euros/t proposé initialement par la Commission était déjà inférieur au niveau considéré comme adapté pour maintenir la situation actuelle des échanges. La nouvelle proposition de la Commission, consécutive à l'arbitrage de l'OMC renforce cette analyse. Cette enveloppe serait répartie entre les Etats membres producteurs selon la répartition de l'année de référence (année 2000), ce qui permettra une récupération de l'équilibre des revenus des producteurs des différentes régions.

Cette base de référence retenue pour la détermination de l'enveloppe budgétaire devra être revue en fonction de la situation du marché au cours des trois premières années d'application du nouveau régime tarifaire. Dans le cas où le montant de l'enveloppe visée au paragraphe précédent ne permettrait pas le

maintien du niveau de revenu de référence de l'année 2000, ce montant sera actualisé par pays producteur en fonction de l'évolution de leur prix respectif.

Le droit à taux plein serait accordé à tout producteur livrant au moins 70 % de son volume de référence, correspondant à la moyenne des quantités que celui-ci a livrées au cours de la période 2000-2004» sous réserve du respect d'un cahier des charges.

Tout producteur livrant une quantité inférieure à 70 % de son volume de référence verrait son droit réduit selon une règle de proportionnalité, liée à la quantité effectivement livrée. Toutefois, en cas de catastrophe naturelle ou autre cause de force majeure officiellement reconnue, le respect de ce seuil des 70 % serait apprécié en tenant compte des quantités perdues du fait des événements en question.

Pour les Canaries, les Antilles françaises et le Portugal, l'enveloppe financière serait gérée par chaque État membre producteur via des organisations de producteurs reconnues.

Dans le cas spécifique du Portugal, un montant d'aide serait calculé en divisant l'enveloppe attribuée au Portugal par le volume moyen annuel global des quantités livrées au cours des années 2000-2004. Les producteurs percevraient un montant d'aide au prorata des quantités livrées dans la limite de l'enveloppe attribuée au Portugal.

Pour les Canaries et les Antilles françaises, l'enveloppe financière aurait trois composantes :

– La première composante, égale à 60 % du montant de l'enveloppe, serait répartie entre les producteurs, en fonction des droits acquis.

Le producteur ayant livré au moins 70 % de son volume de référence obtiendrait un premier montant d'aide égal à 60 % de son droit.

Le producteur ayant livré une quantité inférieure à 70 % de son volume de référence obtiendrait un montant d'aide réduit selon la règle de proportionnalité retenue.

– La deuxième composante servirait au financement d'aides spécifiques pour un montant de 30 €/t.

Elle concernerait les producteurs canariens à l'air libre ainsi que les producteurs de Martinique et Guadeloupe situés en zone de montagne.

– La troisième composante serait constituée du solde de l'enveloppe de l'État concerné, incluant la part non utilisée de la première composante.

Ce solde serait réparti entre les producteurs selon les mêmes modalités que celles retenues pour la première composante, après constitution le cas échéant, au choix de l'État membre, d'une réserve de droits pour l'installation de nouveaux agriculteurs ou des agrandissements.

Les droits resteraient liés à la sole bananière et seraient cessibles en même temps que les terres dans des conditions à déterminer au niveau de chaque État membre.

Au terme de chaque période de trois ans, un bilan d'utilisation des droits par producteur serait réalisé. Les droits seraient maintenus pour les producteurs réalisant au moins 70 % de leur quantité de référence. Au-dessous de 70 %, les droits seraient réduits selon une règle de dégressivité. Les droits ainsi récupérés pourraient être réattribués, au choix de l'État membre, pour de nouvelles installations ou des agrandissements.

Enfin il convient de noter que des conditions pratiquement similaires à celles des régions ultra périphériques affectent également les producteurs de bananes à Chypre. Bien que faible, la production de bananes à Chypre revêt une grande importance environnementale et sociale, et doit être préservée par des mesures de soutien des revenus équivalentes à celles présentées dans ce mémorandum.

En outre, il convient de souligner que la proposition contenue dans le présent mémorandum se place dans l'hypothèse de la fixation du tarif minimal acceptable, telle que retenue jusqu'à présent par la Commission européenne.

Enfin, la dernière option, dite option POSEI (Programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité), suppose la suppression du régime actuel et le transfert des ressources consacrées au financement de l'aide compensatoire vers ces programmes destinés à assurer la continuité et le développement des productions agricoles des régions ultrapériphériques en tenant compte de leurs handicaps spécifiques. Dans la limite de leur enveloppe budgétaire, chaque Etat choisirait les mesures de soutien aux producteurs spécifiques à chaque région de production, sous réserve de l'approbation de leur programme par la Commission. Ils pourraient mettre en œuvre des aides proches des aides compensatoires actuelles, ou des aides directes telles que celles envisagées dans le mémorandum.

Chacune de ces options a fait l'objet d'une évaluation dans le document de travail de la Commission, évaluation dont les conclusions sont présentées dans le tableau ci-dessous :

**TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES AVANTAGES ET DES INCONVÉNIENTS**

	<b>Avantages</b>	<b>Inconvénients</b>
<b>Statu Quo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintien de l'activité et de l'emploi agricole dans les zones de production</li> <li>• Maintien d'un volant minimal d'activités pour les secteurs aval et amont</li> <li>• Garantie de revenu pour les producteurs en moyenne dans les limites permises par la discipline budgétaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas d'orientation par le marché (aide couplée)</li> <li>• Obstacle à la diversification et au développement de stratégies innovantes</li> <li>• Problèmes de compatibilité avec l'OMC (boite orange)</li> <li>• Différences dans la distribution régionale des aides et revenu des producteurs à risque dans certaines zones</li> <li>• Risque d'instabilité et de dérapage budgétaire car les aides ne sont pas plafonnées</li> <li>• Pas d'encouragement à l'adoption de méthodes de production moins polluantes</li> <li>• Contrôles insuffisants des conditions dans lesquelles une aide à la production est payée</li> </ul>
<b>Découplage</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientation par le marché</li> <li>• Stabilisation de la dépense budgétaire</li> <li>• Compatibilité avec l'OMC (boite verte)</li> <li>• Soutien au revenu des producteurs et redressement des inégalités de soutien</li> <li>• Libération des parcelles les moins adaptées à la production de bananes, avec effet positif sur l'environnement</li> <li>• Simplification de la gestion de l'aide et meilleure contrôlabilité d'une aide à la surface (atténuée par la charge administrative liée à la mise en place <i>ex novo</i> et à la gestion d'un système de paiement unique pour un seul produit)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risque d'abandon de l'activité agricole amplifié par l'absence de découplage pour les autres secteurs, le niveau élevé de l'aide à l'hectare et l'exiguïté d'activités alternatives</li> <li>• Pertes possibles sur les activités induites dans les zones de production, problèmes de reconversion économique.</li> <li>• Discrimination par rapport aux autres secteurs où le découplage ne s'applique pas</li> <li>• Pression prévisible sur la main d'œuvre et les équilibres sociaux dans certaines communes rurales</li> <li>• Manque de flexibilité permettant la prise en compte des spécificités des régions ultrapériphériques</li> </ul>
<b>Mémorandum</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement de la cohérence avec les principes de la PAC réformée car l'aide n'est plus couplée</li> <li>• Renforcement de la cohérence avec les engagements au sein de l'OMC (boite bleue)</li> <li>• Maintien d'un niveau de vie équitable aux producteurs et à la population agricole</li> <li>• Activité et emploi agricole maintenus grâce à l'obligation de maintenir un certain niveau de production pour obtenir l'aide</li> <li>• Continuité de l'activité agricole et correction des inégalités de soutien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risque de dérapage budgétaire si les demandes des Etats membres producteurs sont acceptées</li> <li>• Obstacle à la diversification</li> <li>• Flexibilité limitée pour prendre en compte les spécificités des régions de production</li> <li>• Pas d'encouragement à l'adoption de méthodes de production innovantes et/ou moins polluantes</li> <li>• Complexité dans la gestion des aides</li> </ul>

<b>POSEI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuité de l'activité et de l'emploi agricoles, et correction des inégalités de soutien</li> <li>• Possibilité de diversification vers d'autres activités agricoles, où cela est possible</li> <li>• Cohérence avec l'approche retenue pour les RUP lors de la réforme de la PAC</li> <li>• Renforcement de la cohérence avec les engagements au sein de l'OMC</li> <li>• Maintien d'un niveau de vie équitable aux producteurs et à la population agricole</li> <li>• Stabilisation de la dépense budgétaire et possibilité d'accorder des aides nationales complémentaires par procédure simplifiée</li> <li>• Flexibilité de l'aide en fonction des perspectives de développement agricole de chaque région de production et renforcement de la stratégie de développement régionale: optimisation de la production au niveau régional avec impact positif sur les prix et le choix des produits offerts</li> <li>• Possibilité d'encourager les agriculteurs à adopter des méthodes de production innovantes et/ou moins polluantes.</li> <li>• Simplification du régime existant par l'intégration dans un cadre existant et la décentralisation dans la gestion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation considérable de l'enveloppe POSEI et tensions possibles entre groupes d'intérêts au niveau local pour la répartition des aides</li> <li>• Possibilité que les aides soient très différentes d'une région à l'autre et que les producteurs se sentent discriminés</li> <li>• Obstacle à la diversification vers des activités non agricoles</li> <li>• Changement radical du mode de gestion de l'aide et exigence d'adaptation à la décentralisation et au partenariat.</li> <li>• Visibilité réduite pour le secteur au niveau européen</li> </ul>
--------------	--	---

Source : Commission européenne

### III.— UNE PROPOSITION DE RÉFORME DANS L'ENSEMBLE SATISFAISANTE.

Le 20 septembre 2006, la Commission européenne a fait connaître sa proposition de réforme, qui abolit le régime d'aide appliqué dans le cadre de l'OCM, et le remplace par un transfert budgétaire vers le régime POSEI, qui deviendra le principal instrument de réglementation pour les bananes produites dans les régions ultrapériphériques. Dans les régions de production qui ne sont pas ultrapériphériques (Portugal continental, Grèce et Chypre), l'aide serait intégrée dans le régime de paiement unique instauré pour les autres secteurs par les réformes de 2003, 2004 et 2005.

S'agissant de l'aide aux producteurs des régions ultrapériphériques, le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil du 30 janvier 2006 prévoit l'instauration de programmes communautaires de soutien aux régions ultrapériphériques, comprenant des mesures spécifiques en faveur des productions agricoles locales. La Commission juge cet instrument le mieux adapté pour soutenir la production de bananes dans chacune des régions concernées, car il permet aux différents États membres de proposer, dans le cadre de leurs programmes de soutien globaux, des mesures prenant en compte les particularités régionales.

Celle-ci propose d'augmenter de 278,8 millions d'euros la dotation budgétaire du régime POSEI afin que la totalité de l'aide communautaire aux producteurs de bananes soit intégrée dans ces programmes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, ce qui renforcera la cohérence des stratégies de soutien à la production agricole de ces régions. À la demande des États membres producteurs, cette aide sera allouée aux régions productrices suivant la clé de répartition de l'an 2000, à savoir 50,4 % pour l'Espagne, 46,1 % pour la France, 3,1 % pour le Portugal et 0,4 % pour la Grèce.

La France a fait part de sa satisfaction devant une proposition qui répond aux attentes relayées dans le mémorandum commun.

Elle relève toutefois qu'il convient de prévoir des modalités d'adaptation de cette enveloppe en cas de dégradation du revenu des producteurs communautaires, en particulier sous l'effet des conséquences de la réforme du volet externe de l'OCM.

Votre rapporteur salue l'action du gouvernement français qui, en étroite association avec les associations de producteurs, a su intervenir très en amont du processus de négociation communautaire afin d'aboutir à une solution satisfaisante.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 18 octobre 2006, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire et la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République ont, au cours d'une réunion conjointe, entendu M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, sur les crédits de la mission Outre-mer pour 2007.

Le Président Philippe Houillon s'est réjoui d'accueillir une deuxième fois M. François Baroin pour la présentation de la mission « Outre-mer », qui regroupe, à travers trois programmes, les efforts du ministère en faveur de l'ensemble des collectivités d'outre-mer.

Cette réunion est l'occasion d'indiquer les principales orientations du budget 2007, notamment en ce qui concerne les actions de soutien à l'emploi, l'effort en faveur de l'habitat social et la politique visant à favoriser la continuité territoriale. Mais, puisque le programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer » prévoit que des moyens généraux de fonctionnement et d'investissement permettent au ministère de l'outre-mer d'exercer des fonctions de coordination interministérielle, notamment par la production de textes, la commission des Lois souhaiterait être informée du calendrier d'examen des projets de loi de toute nature dont le ministre a la charge.

M. Jean Proriol, vice-président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, après avoir présenté les excuses du Président Patrick Ollier, empêché, a rappelé que l'examen des crédits de la mission « Outre-mer » intervient peu après la visite du Premier ministre aux Antilles, au cours de laquelle des mesures en faveur du logement ont été annoncées. On sait l'intérêt que la commission des affaires économiques porte à cette question. Elle est depuis longtemps attentive à l'acuité des problèmes du logement, singulièrement du logement social, qui frappent l'outre-mer. Les annonces du Premier ministre sont donc les bienvenues et elles ont d'ailleurs été favorablement accueillies par l'ensemble des élus ultra-marins.

Par ailleurs, il semble que le décret d'application du volet « Engagement national pour le logement » du plan de cohésion sociale, qui inclut l'outre-mer, sera prochainement publié. Il serait utile que le ministre en indique les principales dispositions.

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a remercié les deux commissions pour leur accueil à l'occasion de cette audition, qui permettra à la fois de présenter les grandes lignes du budget et d'indiquer le calendrier législatif des réformes prévues.

Pour 2007, les crédits de la mission « Outre-mer » s'élèvent 2,03 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,96 milliard d'euros en crédits de paiement. En maintenant les crédits au niveau de l'an passé, dans un contexte

marqué par de fortes contraintes pesant sur le budget de l'État, le Gouvernement manifeste son attachement aux départements et aux collectivités d'outre-mer.

Bien entendu, les crédits que gère directement le ministre de l'outre-mer ne représentent qu'une partie de l'ensemble des sommes consacrées à l'outre-mer et le chiffre à retenir pour l'ensemble de l'effort public en faveur de l'outre-mer s'élève à 15 milliards d'euros.

La première priorité du budget est naturellement le soutien au développement et l'accompagnement de l'exercice des responsabilités locales. C'est tout le sens des projets de lois organique et ordinaire portant dispositions statutaires et institutionnelles pour l'outre-mer, qui sont actuellement soumis au Parlement.

Cette priorité se concrétise par un soutien financier accentué aux collectivités d'outre-mer. Les crédits de paiement directement gérés par le ministère de l'outre-mer et destinés aux collectivités territoriales sont ainsi en hausse de 17 %.

Le partenariat de l'État pour l'aménagement du territoire sera maintenu : l'État financera à hauteur de 89 millions d'euros en 2007 les nouveaux contrats de projet qui seront conclus avec les régions d'outre-mer.

120 millions d'euros sont directement inscrits sur le budget de l'outre-mer pour le financement d'infrastructures d'aménagement des collectivités locales.

Enfin, la continuité territoriale avec la métropole sera développée : il est prévu d'engager 57,5 millions d'euros, dont plus de 32 millions pour la dotation de continuité territoriale et 19,5 millions pour le financement du passeport-mobilité. Le ministre a été amené à répondre il y a deux semaines à une question sur les difficultés de financement de ce dispositif ; en réalité, il s'agit d'un succès : les crédits ont été débloqués la semaine dernière et à ce jour à plus de 60 000 passeports-mobilité pour les étudiants qui souhaitent poursuivre leurs études supérieures, notamment en métropole, ont été financés.

L'emploi constitue toujours l'effort principal du ministère de l'outre-mer : 1,16 milliard d'euros y sont consacrés et le projet de loi de finances affecte près de 60 % des crédits de la mission outre-mer à la lutte contre le chômage. En effet, en dépit d'une amélioration de la situation, le taux de chômage, comme d'ailleurs le nombre des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) et des allocataires des prestations sociales est entre deux et trois fois plus élevé outre-mer qu'en métropole.

Le principe des exonérations des charges sociales spécifiques à l'outre-mer reste conforme au dispositif de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, dans l'attente des résultats définitifs de l'évaluation prévue par son article 5. La commission d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer doit rendre son rapport prochainement et elle formulera des propositions sur la

pertinence des dispositifs dérogatoires au droit commun et sur leur éventuelle réorientation pour accompagner les priorités du développement social.

Les dispositifs spécifiques financés par la mission outre-mer s'ajoutent aux mesures de droit commun du ministère de l'emploi et de la cohésion sociale qui s'appliquent outre-mer : contrats d'accompagnement dans l'emploi et contrats d'avenir, directement gérés par le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Au total, le projet de loi de finances pour 2007 devrait permettre le financement de 57 400 contrats aidés, afin de lutter contre l'exclusion du marché du travail des publics prioritaires. Il faut savoir que les contrats aidés représentent parfois plus de la moitié de la population en activité, ce qui permet de mesurer la nécessité de maintenir ces dispositifs.

Les moyens de la formation professionnelle sont renforcés : en 2007, 3000 jeunes seront formés par le service militaire adapté, l'objectif étant d'en intégrer directement 72 % dans la vie professionnelle.

L'ensemble de ces dispositifs permettra de maintenir un contexte favorable au développement de l'emploi et à la lutte contre le chômage.

La relance de la création d'emplois dans le secteur productif était l'un des engagements pour l'outre-mer pris par le Président de la République. Les résultats sont conformes aux objectifs : l'an dernier, le nombre d'emplois salariés dans le secteur marchand a progressé de 2,2 %, soit 3,5 fois plus vite qu'en métropole, et le taux de chômage a continué à diminuer pour s'établir à 21,7 %. La tendance est donc bonne, les outils produisent leurs effets, mais on est encore loin du compte et il faut amplifier ces efforts. Depuis 2002, 30 000 emplois salariés ont été créés dans les quatre départements d'outre-mer et 38 000 personnes ont quitté le chômage et trouvé un emploi.

La troisième priorité de ce budget est de réaffirmer l'État de droit et de lutter contre l'immigration clandestine. Ce sujet a déjà fait l'objet d'un débat devant la commission des Lois et l'on sait que les positions prises par le ministre ont permis de renforcer l'arsenal juridique, en incluant un bloc concernant l'outre-mer dans le texte relatif à la politique de lutte contre l'immigration clandestine présenté par le ministre d'État.

Des progrès significatifs ont été enregistrés outre-mer en matière de la lutte contre l'insécurité et contre l'immigration clandestine. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la délinquance de voie publique enregistre une baisse de 12,7 %. Par ailleurs, 16 707 éloignements d'étrangers en situation irrégulière ont été effectués depuis les départements et collectivités d'outre-mer. En huit mois, ces résultats dépassent ceux de toute l'année 2005 et représentent 53,39 % du total national des éloignements : plus de la moitié des reconduites à la frontière sont donc effectuées à partir de l'outre-mer.

Au-delà de ces trois grandes priorités, la dotation consacrée au logement social connaîtra un sort particulier, puisque le Premier ministre vient de décider de

l'augmenter de 120 millions d'euros sur trois ans - dont 60 millions dès 2007 -, soit 281 millions en autorisations d'engagement et 236 millions en crédits de paiement, ce qui représente une hausse des moyens de paiement de plus de 38 %. Cette « rallonge » budgétaire devrait permettre d'accélérer la relance du logement social dans les départements d'outre-mer. Il faut dire que la pression y est considérable en raison du fort taux de chômage et du nombre important de ceux qui perçoivent les prestations sociales et le RMI. Mais il faut aussi tenir compte du dynamisme démographique. Ainsi, en Guyane, plus de la moitié de la population a moins de vingt-cinq ans. La pression foncière est forte pour les collectivités locales comme pour l'État et on observe donc un effet de ciseau spectaculaire entre l'augmentation de la demande de logements sociaux d'une part, les retards de construction et les retards de paiement de la part de l'État d'autre part.

Mais le Premier ministre a aussi annoncé que la dette de la ligne budgétaire unique, qui s'élève à 113 millions d'euros, sera apurée à la fin du premier trimestre 2007. Sur l'exercice 2006, 30 millions d'euros seront financés par la Caisse des dépôts et consignations et 12 millions d'euros ouverts en collectif de fin d'année. S'agissant de l'exercice 2007, la représentation nationale sera informée des décisions techniques sitôt leur définition arrêtée.

Au-delà de cette remise à niveau, le rythme des constructions de logements sociaux augmentera de 20 % chaque année dans les trois ans à venir. C'est un tournant majeur dans la politique du logement social outre-mer.

Par ailleurs, deux audits de modernisation ont été conduits sur la politique du logement social outre-mer pour recentrer le rôle de l'État sur ses fonctions de pilotage et d'animation de la politique de l'habitat. Deux autres missions ont été menées afin de mesurer l'efficacité des dispositifs issus de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 en matière d'allègement de charges et de défiscalisation de certains investissements. Les conclusions de ces audits font l'objet d'un examen par la commission d'évaluation. L'État n'engagera pas de réforme sans évaluation ni sans concertation : nombre d'orientations dépendront des préconisations de cette commission d'évaluation.

M. Joël Beaugendre, rapporteur pour avis de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, a constaté que le budget de l'outre-mer s'élevait cette année à 1,962 milliard d'euros, chiffre relativement stable, supérieur de 0,35 % au budget voté l'an passé. Ce maintien de l'effort en faveur de l'outre mer doit être salué dans un contexte d'une diminution de la dépense de l'État de 1 % en volume. Qui plus est, l'effort global en faveur de l'outre-mer atteindra cette année, hors dépenses fiscales, 13 milliards d'euros, soit une augmentation de près de 20 %.

La mission « Outre-mer » se décompose en trois programmes. Le programme emploi outre-mer concentre 59 % des crédits de la mission. Sur 1,158 milliard d'euros, 838 millions financent l'abaissement du coût du travail et les actions d'amélioration et de structuration du dialogue social. Il s'agit ainsi de

favoriser la création d'emplois durables dans le secteur marchand. Il est vrai que le taux de chômage reste élevé, en moyenne 21,3 %, mais le nombre d'emplois salariés dans le secteur marchand a progressé de 2,2 % l'an dernier, soit trois fois plus vite qu'en métropole.

Cet effort financier doit être maintenu, notamment dans l'attente des conclusions de la mission d'évaluation chargée de se prononcer sur l'efficacité des dispositifs d'exonération et de défiscalisation de la loi de programme.

412,4 millions d'euros sont consacrés au programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer ». Celui-ci permet notamment d'assurer les fonctions stratégiques, de soutien et d'état-major du ministère, et d'épauler les collectivités territoriales en complétant les dotations de droit commun, afin de tenir compte des charges spécifiques qu'elles supportent. Ce programme vise enfin à favoriser le développement des échanges bilatéraux entre les collectivités d'outre mer et leurs voisins, ainsi qu'à contribuer à la représentation de la France dans ces zones géographiques.

Le troisième programme de cette mission est intitulé « Conditions de vie outre-mer ». Doté de 392 millions d'euros en crédits de paiement et de 459 millions en autorisations d'engagement, il est presque pour moitié consacré aux actions en faveur du logement, soit 175 millions d'euros de crédits de paiement et 220 millions d'euros d'autorisations d'engagement. À 2 millions d'euros près, le montant des crédits de paiement est identique à celui de l'année dernière. Les autorisations d'engagement sont revues à la baisse afin de les ramener à un niveau compatible avec celui des crédits de paiement et de mettre fin à cette pratique de gestion de la contrainte budgétaire, reposant sur la stagnation des crédits de paiement et l'affichage d'un niveau élevé d'autorisations d'engagement. Du fait de cet effet de ciseaux, le reste à payer sur le total des opérations en cours au 31 décembre 2005 s'élève à 800 millions d'euros.

Les retards de paiement atteignent quant à eux 113 millions d'euros, ce qui décrédibilise la parole de l'État et place les opérateurs, ainsi que les entreprises de bâtiment et travaux publics, dans une position extrêmement difficile. Cette situation est d'autant plus grave que le besoin de logements, et singulièrement de logements sociaux, est extrêmement fort outre-mer. La mission d'audit de modernisation, dans son rapport consacré à la politique du logement social outre-mer, évalue le besoin à 27 000 logements locatifs sociaux supplémentaires pour atteindre, d'ici 2011, le même ratio de logements locatifs sociaux par habitant qu'en métropole. Il s'agit d'ailleurs d'une estimation basse, qui ne tient compte ni de la proportion plus importante outre-mer des personnes éligibles au logement social, ni de la croissance démographique particulièrement dynamique.

Les engagements en faveur du logement annoncés par le Premier ministre lors de son déplacement aux Antilles ont donc été favorablement accueillis. Quelques précisions sur leur financement seraient toutefois bienvenues. Le Premier ministre s'est notamment engagé à ce que la dette de 113 millions d'euros

soit réglée avant la fin du premier trimestre 2007. Il a également annoncé que 120 millions d'euros supplémentaires sur trois ans seraient consacrés au logement, dont 60 millions d'euros dès 2007. Comment seront financées ces mesures ? Feront-elles l'objet de dotations supplémentaires ou correspondront-elles à des redéploiements de crédits à moyens constants ?

Des réflexions sont en cours au sein de la commission d'évaluation afin d'apprécier les conséquences sur le logement social de la défiscalisation mise en œuvre sur le fondement de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Elles sont notamment nourries par les conclusions de la mission d'audit de modernisation et par celles du Conseil économique et social. Il semble que la défiscalisation ait entraîné un effet d'éviction des opérations de logement social en conduisant notamment à un renchérissement du foncier, effet d'éviction qui se serait traduit par une diminution de la part des logements locatifs sociaux dans le total du parc nouveau entre 2000 et 2005. Cette part serait ainsi passée de 30 à 15 %. Dès lors, il convient sans doute de recentrer les dispositifs de défiscalisation sur le logement social, même si un tel recentrage ne doit en aucun cas justifier une baisse des subventions de ce que l'on appelait, avant l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, la ligne budgétaire unique, et qui correspond à l'action 1 du programme 123 de la mission « Outre-mer ». Si cette orientation est également celle du ministre, il serait bon qu'il s'engage à ce que le recentrage de la dépense fiscale ne conduise pas à une restriction de la dépense budgétaire en faveur du logement.

Le programme « Conditions de vie outre-mer » finance également les dispositifs destinés à concrétiser le principe de continuité territoriale entre l'outre-mer et la métropole, en s'appuyant sur la dotation de continuité territoriale et le passeport-mobilité. La dotation de continuité territoriale augmente, passant de 31,8 à 32,6 millions d'euros. Évoquant l'année passée la sévérité des critères de sélection ou la longueur d'instruction des demandes adressées aux collectivités qui en assurent la gestion, le ministre avait fait état d'une sous-consommation des sommes mobilisées. Qu'en a-t-il été en 2006 ?

Le rapport d'enquête sur l'optimisation de la desserte aérienne des départements d'outre-mer évoque aussi une amélioration de ce dispositif, reposant sur une mutualisation de l'expérience des collectivités sur les critères et modalités d'attribution, ainsi que sur l'instauration d'un pouvoir de substitution pour pallier la carence d'une collectivité qui ne délibère pas sur l'attribution de cette dotation. Quelles suites le Gouvernement entend-il donner à ces préconisations ?

Les sommes consacrées au passeport-mobilité augmentent de 31 % pour s'établir à 19,5 millions d'euros. Il serait intéressant d'obtenir des précisions sur la réforme de ce dispositif qu'évoque le dossier de presse sur ce projet de budget.

Le rapport d'enquête aborde également la question des obligations de service public imposées par l'État aux transporteurs aériens sur le fondement du règlement communautaire de 1992. Ce rapport recommande la mise en place de

« charters secs », c'est-à-dire sans séjour touristique associé, afin d'accroître l'offre en période de pointe. Le développement de cette offre nouvelle supposerait un assouplissement par la France des obligations de service public, notamment des obligations de desserte minimale en basse saison. Le ministre est-il favorable à cette solution ?

Un certain nombre de sujets ne sont pas directement liés à l'examen du projet de budget mais intéressent particulièrement les collectivités ultramarines. Le premier est la réforme de l'Organisation commune de marché (OCM) relative à la banane. S'agissant du volet externe, quelles ont été les conséquences du passage au système tarifaire au 1<sup>er</sup> janvier 2006, notamment sur les prix, les volumes commercialisés et l'évolution de la part de la banane communautaire dans ces volumes ?

En ce qui concerne le volet interne, quelle est la position de la France sur la proposition de réforme de la Commission européenne, qui consiste à abolir l'aide compensatoire et à opérer un transfert budgétaire vers le programme POSEI ? L'augmentation de 280 millions d'euros prévue à cet effet paraît-elle suffisante ? Peut-on envisager une évolution de cette dotation en fonction des évolutions du marché et des prix ?

Le deuxième sujet est celui du chlordécone, polluant organique persistant utilisé jusqu'en 1993 à la Martinique et à la Guadeloupe, et de ses conséquences. Comment l'État envisage-t-il d'accompagner, notamment financièrement, les agriculteurs dont la production excède les limites maximales de résidus de chlordécone fixées par l'Autorité française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) et ne peut donc être commercialisée ? L'attente des agriculteurs concernés est forte et légitime et le gouvernement doit faire preuve face à cette douloureuse situation de la même sensibilité aux spécificités de l'outre-mer que sur d'autres sujets.

Concluant son propos, le rapporteur a invité les membres de la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire collègues à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

M. Didier Quentin, rapporteur pour avis de la commission des Lois, a relevé que les crédits de la mission « Outre-mer » sont globalement reconduits dans le projet de loi de finances pour 2007 et s'élèvent à 1,96 milliard d'euros. Près de 1,16 milliard d'euros sont affectés à l'emploi, qui reste ainsi le principal poste de dépense budgétaire : comme l'a dit le ministre, la lutte contre le chômage est la priorité du Gouvernement, outre-mer comme en métropole. Les résultats obtenus dans ce domaine sont d'ailleurs très encourageants et plaident, *a priori*, pour le maintien des incitations fiscales dont bénéficient les activités économiques outre-mer : de juin 2002 à juillet 2006, le taux de chômage dans les départements d'outre-mer est passé de 25,4 % à 21,3 % de la population active.

Par ailleurs, les crédits consacrés au logement et à la continuité territoriale progressent de près de 3 %, tandis que ceux qui sont destinés à l'aménagement du territoire augmentent de 7,9 %. Autre signe d'un effort national de solidarité en faveur des collectivités ultramarines les moins favorisées, les dotations qui leur sont destinées progresseront de 16,8 %. Pour autant, le ministère de l'outre-mer contribuera à la maîtrise de la dépense publique, en ne remplaçant qu'un départ à la retraite sur deux. Il s'agit donc d'un budget à la fois dynamique, rigoureux et généreux, que le rapporteur pour avis invitera ses collègues à approuver.

Les statistiques montrent que l'action des services de police et de la justice gagne progressivement en efficacité outre-mer. C'est d'abord l'insécurité qui recule : au cours des huit premiers mois de l'année, la délinquance de voie publique a baissé de 12,7 % et les violences aux personnes de 6,5 %. La mobilisation des forces de l'ordre face à l'immigration clandestine a également donné de bons résultats : en 2005, le nombre d'éloignements a progressé dans une fourchette de 11 à 34 % dans les DOM. À Mayotte – qui a tout spécialement retenu l'attention de la commission des Lois en 2006, à l'occasion de la mission d'information présidée par René Dosière -, le renforcement des équipes de la police aux frontières, qui s'ajoute aux deux nouveaux radars, devrait permettre de dépasser l'objectif fixé de 12 000 éloignements dans l'année. À ce sujet, il serait intéressant que le ministre indique où en sont les négociations pour améliorer la coopération, notamment policière, avec les pays d'où viennent ces clandestins : Comores pour Mayotte, Guyana et Surinam pour la Guyane. Pourrait-il donner également de premiers éléments sur la mise en œuvre de la loi relative à l'immigration et à l'intégration adoptée au printemps dernier ?

Par ailleurs, la lutte contre les trafics illicites s'est intensifiée, avec une forte augmentation, dans les Caraïbes, des saisies de cocaïne et, s'agissant du blanchiment d'argent, des déclarations auprès de TRACFIN. Enfin, l'effectif des magistrats en poste outre-mer a augmenté en 2005 comme en 2006, tandis que la surpopulation carcérale a diminué. Il faut aussi rappeler à ce propos l'attention particulière que la commission des Lois a portée récemment à plusieurs établissements pénitentiaires outre-mer, en particulier à la « tristement célèbre » prison de la rue Juliette-Dodu à Saint-Denis-de-la-Réunion. Autant de signes, là encore, que le Gouvernement se donne les moyens de faire mieux respecter l'État de droit sur l'ensemble du territoire.

En ce qui concerne les évolutions institutionnelles outre-mer, le Sénat doit examiner très prochainement deux projets de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Ils visent à créer ou à modifier divers statuts pour tenir compte de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a notamment supprimé les anciennes catégories de territoires d'outre-mer et de collectivités territoriales à statut particulier. Il serait intéressant que le ministre précise en quoi ce projet de loi rapprochera Mayotte du droit commun et de la départementalisation attendue par sa population, selon quelles modalités seront créées les deux nouvelles collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, et quelle est la philosophie générale de ce projet en matière de droit

électoral. Enfin, il serait utile de savoir si ce projet a vocation à concerner l'outre-mer dans son ensemble, ou seulement le statut de certaines collectivités.

Sur le plan institutionnel toujours, un projet de loi constitutionnelle a été déposé au printemps pour compléter l'article 77 de la Constitution. Il s'agit, pour l'élection des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, de figer le corps électoral en fonction de son état de 1998. Cela correspondrait à l'intention des parties à l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998, qui ne jugeaient pas satisfaisante l'interprétation par le Conseil constitutionnel des dispositions en cause dans la loi organique du 19 mars 1999. Il s'agirait donc de mettre fin à une certaine confusion, dans un cadre consensuel évidemment. Cette perspective faisant actuellement l'objet d'appréciations contradictoires, est-il envisageable que le projet puisse être examiné et adopté par l'Assemblée nationale, par le Sénat, puis par le Congrès avant la fin de la législature ?

En réponse aux rapporteurs, le ministre a apporté les éléments d'information suivants :

S'agissant du logement, les 113 millions d'euros annoncés permettront de régler les factures des différents bailleurs sociaux en souffrance depuis longtemps. L'objectif est qu'elles remontent le plus rapidement possible aux comptables concernés, afin d'être honorées avant la fin du premier trimestre 2007.

Pour résorber la dette, une première avance de 30 millions d'euros a été faite par la Caisse des dépôts, ramenant le retard à 83 millions d'euros. Le Premier ministre s'est engagé à ce que les 113 millions permettent donc de résorber la totalité du retard. Il a également décidé que le volet logement du plan de cohésion sociale s'appliquerait effectivement outre-mer. À cet effet, le Gouvernement augmentera de 20 % les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) pendant les trois prochaines années. Dans la mesure où, en dépit de l'annualisation budgétaire, le plan de cohésion sociale est étalé sur trois ans, ces 120 millions d'euros seront répartis comme suit : 60 millions dès 2007, 30 millions en 2008 et 30 millions en 2009.

L'affectation de ces crédits est ensuite simple affaire de « tuyauterie » : le ministre n'est pas en mesure de dire s'ils reviendront au ministère chargé du logement ou à celui de l'outre-mer. Mais il s'agit bien d'une augmentation de moyens et non pas d'une opération à budget constant, par un jeu de bonneteau entre lignes budgétaires.

À la demande du Premier ministre, une conférence nationale du logement définira une méthode, un calendrier et des moyens durables pour cette politique du logement : on ne peut pas continuer d'accumuler des dettes au fil des années au nom de l'État et d'être obligé, tous les dix ans, d'« effacer l'ardoise ». C'est d'autant plus impossible que la démographie est dynamique et que les tensions, trop importantes, rendraient la situation explosive dans des villes en expansion, qui attirent beaucoup les populations extérieures.

Mais il n'y a dans cette politique aucun dogmatisme, seule l'efficacité important : si la gestion par le ministère du logement n'est pas satisfaisante, la ligne budgétaire devra être identifiée outre-mer et directement affectée et gérée à l'échelon local. Car c'est bien l'absence de « ponts » budgétaires entre les ministères qui crée la difficulté. Le ministre attend avec beaucoup d'impatience les propositions concrètes de la commission d'évaluation. Il faudra probablement, si tel est son choix, orienter une partie de la défiscalisation vers le logement social. Ce n'est sans doute pas la panacée, mais au moins cet outil supplémentaire devrait-il permettre de libérer plus rapidement des propriétés afin de produire plus vite des logements sociaux pour faire face à la demande.

En ce qui concerne la dotation de continuité territoriale, dans les collectivités d'outre-mer non soumises à l'obligation de validation du dispositif par la Commission européenne, ainsi qu'en Guadeloupe où le dispositif avait été validé en 2004, la consommation des crédits a été sensiblement égale à leur dotation pour le dernier exercice. En revanche, les dispositifs définis par les régions Martinique et La Réunion n'ont été agréés qu'en 2005 et les aides utilisées n'ont donc pu atteindre le montant de la dotation accordée. La région Guyane, quant à elle, n'a toujours pas mis en place son dispositif. Dans le projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer « DSIOM », il est prévu de permettre au département de se substituer à la région, en cas de défaillance de celle-ci pour définir et mettre en œuvre le dispositif aidé par l'État. Il faut se montrer souple, mais aussi avancer car on ne peut pas, sur un sujet aussi important, accepter que les crédits ne soient pas consommés en totalité.

Rappelant que le concept de la continuité territoriale a été élargi aux situations internes aux collectivités ultramarines, Mme Christiane Taubira a indiqué que, pour sa part, elle n'approuvait pas non plus le fait que la région Guyane n'utilise pas cette enveloppe.

Le ministre a convenu qu'en Guyane le problème de la continuité se posait moins entre Cayenne et Paris qu'entre Cayenne et Maripasoula, Saint-Laurent-du-Maroni ou Saint-Georges. De même, en Polynésie française, une partie des étudiants souhaite aller vers la métropole, une autre vers l'Australie ou la Nouvelle-Zélande et une autre se déplacer au sein de l'archipel, ce qui provoque des difficultés de validation du dispositif par la Commission européenne. Il convient donc de faire preuve de souplesse et de trouver les outils juridiques pertinents. Les négociations à ce propos avec la Commission européenne se poursuivent.

S'agissant de l'amélioration de la desserte aérienne, il faut rappeler que les obligations de service public concernent un trafic de 3 millions de passagers par an à destination des DOM. La concertation locale se développe, en particulier avec la mise en place de conférences paritaires. Il serait inacceptable de faire peser le dispositif sur les seuls vols réguliers. Il faut, par ailleurs, probablement aller vers un assouplissement des règles imposées aux bénéficiaires des congés bonifiés, afin de permettre un lissage des périodes de pointe.

Compte tenu du succès et de l'importance du passeport-mobilité, le ministre a demandé et obtenu que l'effort de l'État pour celui-ci augmente de plus de 31 % dans le projet de budget de 2007, la dotation atteignant près de 20 millions d'euros. Ceux qui ont rencontré des problèmes peuvent se tourner vers les rectorats, vers les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ou vers l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs de l'outre-mer (ANT) pour se faire rembourser dès maintenant les billets qu'ils ont financés l'été dernier.

Les négociations se poursuivent pour la réforme de l'organisation commune de marché (OCM) de la banane. Les producteurs avaient demandé une enveloppe de 300 millions d'euros. Or, la première proposition de la Commission européenne était inférieure à 250 millions d'euros. La négociation s'est conclue autour de 280 millions d'euros, ce qui est apparu comme un compromis acceptable, après discussion avec les représentants des filières, qui se sont rapprochées et qui ont signé un mémorandum avec les autres pays de l'Union européenne concernés. Les ministres de l'agriculture et de l'outre-mer l'ont soutenu.

Ils ont également obtenu le principe d'une clause de révision qui permettrait de revenir devant la Commission européenne si d'aventure le marché se retournait. Il faut encore en préciser les modalités et la qualification juridique. Les discussions se poursuivent, de même que la recherche de partenaires, comme l'Allemagne, afin de soutenir cette demande devant le Conseil des ministres de l'Union européenne.

S'agissant de la situation de l'emploi, il existait en août 2006 8 500 chômeurs de moins qu'un an plus tôt, soit une diminution de 5,2 % du taux de chômage. Mais il faut, là aussi, tenir compte du dynamisme de la démographie et de l'arrivée de nombreux jeunes sur le marché de l'emploi. L'effort doit donc, bien évidemment, être maintenu.

Enfin, le Gouvernement a décidé d'accompagner les exploitants dont il a été reconnu que les terres avaient été polluées par le chlordécone. Une indemnisation sera accordée aux agriculteurs qui ont été amenés à détruire leur récolte ou à abandonner leur production en cours. Des mesures d'investissement et de formation ont également été prises en faveur du développement de nouvelles cultures ne présentant pas de risques sanitaires, ce qui devrait faciliter les reconversions. Certains producteurs envisageraient aujourd'hui de replanter des bananiers sur les zones qui avaient été polluées.

S'agissant des questions institutionnelles, le ministre a souligné, à propos du corps électoral de la Nouvelle-Calédonie, que les engagements pris par le Président de la République en juillet 2003 à l'occasion de son déplacement en Nouvelle-Calédonie et réitérés en 2005 et 2006 à l'occasion des réunions du comité des signataires de l'accord de Nouméa seraient tenus. Le texte a été

examiné en Conseil des ministres fin mars, il sera soumis à l'Assemblée nationale le 12 décembre, son examen au Sénat étant prévu le 16 janvier 2007.

C'est un sujet particulièrement important : même s'il y a quelques divergences d'interprétation sur les accords de Nouméa, la parole donnée doit être tenue. Il s'agit d'une question d'équilibre global pour bien préparer l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, qui a beaucoup de richesses et de projets, mais qui s'interroge aussi sur l'évolution du marché du nickel et sur les effets des regroupements industriels intervenus à l'échelon mondial sur l'exploitation de ses immenses gisements. Le vote de ce texte est un élément très important pour la paix en Nouvelle-Calédonie. Le projet avait, d'ailleurs, déjà été adopté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et par le Sénat en 1999. Seule la divergence entre le Premier ministre de l'époque et le Président de la République sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature avait alors empêché la réunion du Congrès. On peut comprendre que certains aient des doutes mais la parole donnée doit être tenue.

Les deux projets de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM) visent à tirer les conséquences de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 pour ce qui concerne les nouveaux pouvoirs normatifs accordés aux départements et régions d'outre-mer ainsi que mise à jour des statuts de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon et des Terres australes et antarctiques françaises.

S'agissant plus précisément de Mayotte, le passage au régime d'identité législative est prévu dans le cas général, et le Gouvernement se montrera très ouvert au cours de la discussion, y compris sur un éventuel avancement de la date de consultation des Mahorais sur la départementalisation, même si l'organisation d'un tel référendum paraît difficile au regard du calendrier législatif actuel.

Ces projets visent par ailleurs à créer les deux nouvelles collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, conformément au vœu largement majoritaire des électeurs de ces deux îles, exprimé le 7 décembre 2003. Ces collectivités exerceront les pouvoirs des communes, des départements et des régions ainsi que certaines compétences complémentaires. Les modalités de la séparation juridique avec la Guadeloupe sont également étudiées. Ces collectivités pourraient être créées dès le printemps prochain avec l'élection de leurs assemblées délibérantes.

M. René Dosière a apporté son soutien au projet de loi relatif à la Nouvelle-Calédonie et souligné que le groupe socialiste, à la différence du groupe UMP, le voterait sans état d'âme.

Il a par ailleurs interrogé le ministre sur l'attitude de l'État vis-à-vis du gouvernement que se sont donné les Polynésiens dans le cadre du statut établi par l'État. Sous le gouvernement polynésien précédent, les 150 millions d'euros de la dotation générale de développement économique étaient attribués *intuitu*

*personae* au président du gouvernement, qui les utilisait comme il l'entendait. On peut se demander pourquoi l'État adopte une attitude « à géométrie variable » selon que le gouvernement territorial est dirigé par M. Gaston Flosse ou par M. Oscar Temaru. En effet, une réglementation sur l'usage de ces fonds a désormais été instituée. Ce n'est pas choquant en soi, mais il conviendrait de clarifier les choses une fois pour toutes et de préciser la base juridique de l'affectation de cette somme.

Par ailleurs, ce territoire connaît depuis trois jours un conflit un peu curieux, qui n'a apparemment rien de syndical. On peut s'étonner que le haut-commissaire, qui refuse de recevoir les représentants de la majorité de l'assemblée territoriale, reçoive en revanche une délégation de ceux qui entravent les libertés publiques et qui comptent en leur sein des repris de justice et des responsables du fameux GIP, cette milice privée de M. Gaston Flosse dont la chambre territoriale des comptes vient de souligner les irrégularités. L'ordre public et la liberté de circulation ne sont pas respectés, alors qu'ils entrent bien dans les attributions du haut-commissaire de Polynésie française.

Pour toutes ces raisons, il serait bon que le ministre dise si le gouvernement français respecte totalement l'autorité du gouvernement polynésien actuel ou s'il demeure lié à l'ancien président de la Polynésie française dans ses tentatives de restaurer son ancien pouvoir.

Enfin, M. René Dosière a rappelé qu'il avait adressé au ministre une question écrite sur les fondements du versement par le ministère de l'outre-mer à la Présidence de la République, au début de chaque année, d'une somme de 300 000 euros qu'elle utilise à sa convenance. Cette manière de procéder ne paraît guère conforme à la LOLF, et il serait souhaitable que cette somme, qui semble inscrite à l'action 3 du programme 160, figure au budget de la Présidence de la République.

M. Jérôme Lambert a jugé normal, au moment d'examiner le dernier budget de la législature, de tirer le bilan des cinq années écoulées, dont on aimerait qu'il se traduise par une amélioration des conditions de vie des citoyens d'outre-mer. Hélas, il y a loin de la vision idyllique qu'a le ministre de son budget et de sa politique à la réalité. Ainsi, les besoins sont très loin d'être satisfaits par ce projet de budget.

En matière d'emploi, si le taux de chômage a effectivement diminué au cours de l'année écoulée, son augmentation sur l'ensemble de la législature est supérieure à 5 %. Dans le même temps, le nombre de bénéficiaires du RMI culmine à 26 % de la population et le ministre a lui-même reconnu la grande difficulté à construire un nombre suffisant de logements sociaux. À ce propos, l'estimation de 27 000 logements donnée par M. Joël Beaugendre paraît fort basse, les besoins étant au moins de 100 000 logements.

Depuis plusieurs années, l'affaiblissement de la politique de l'État en faveur de l'outre-mer se traduit, à périmètre constant, par une baisse du budget du ministère. Même si c'est assez légèrement, il diminue encore cette année. Plus inquiétant, la Cour des Comptes évoque un « *travestissement de la réalité budgétaire contraire au principe de transparence* ». On peut donc nourrir des doutes quant à la sincérité des chiffres, d'autant que plusieurs orateurs ont souligné hier, dans la discussion générale, l'insincérité globale de ce projet de loi de finances.

Dans ce contexte, la polémique de ces derniers mois concernant la loi sur le « rôle positif de la colonisation » a posé nombre de problèmes outre-mer.

On peut par ailleurs regretter que les députés ne disposent pas des conclusions de la commission d'évaluation de la défiscalisation prévue par la loi de programme pour l'outre-mer de 2003 avant d'engager l'examen de ce budget.

Les indicateurs contenus dans le « bleu » paraissent extrêmement faibles. D'ailleurs, le rapport du Conseil économique et social sur l'évaluation de cette loi de 2003 insiste sur les difficultés d'évaluation, en l'absence des instruments et des outils statistiques nécessaires. Le ministère a-t-il vraiment fait des progrès dans ce domaine ?

La légère augmentation des crédits consacrés au logement ne paraît pas suffisante au regard de l'ampleur des besoins. Comment expliquer la baisse relative des crédits destinés à l'action sanitaire et sociale, 29 millions d'euros basculant vers l'action logement ?

On peut par ailleurs se demander si la réforme statutaire prévue pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy aura des répercussions non seulement budgétaires – notamment pour la Guadeloupe –, mais aussi électorales : y aura-t-il un député et un sénateur de plus ?

Le Gouvernement a fait le choix général de ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux, on peut douter de l'efficacité d'une telle mesure dans les départements et collectivités d'outre-mer.

Enfin, la représentation nationale devrait être informée de l'état de l'enquête et de la procédure à la suite des graves incidents, impliquant des militaires, qui se sont produits à Kourou.

M. Gérard Grignon a rappelé les difficultés auxquelles est confrontée la nouvelle équipe dirigeant le conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon, en raison du passif et de la nécessité de conclure un contrat de projet avant la fin de l'année. Il ne faudrait pas que ces aspects soient oubliés dans le cadre de l'examen de cette mission budgétaire.

Il est particulièrement souhaitable que le Gouvernement dépose un dossier pour l'extension des limites du plateau continental au-delà des 200 milles marins,

conformément à l'article 76 de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer. Pour cela, une étude est indispensable, que seul peut effectuer le navire *Marion-Dufresne*. Le Gouvernement s'est engagé à le détacher à cette fin à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les crédits nécessaires sont-ils prévus en 2007 ?

Enfin, le Canada, qui avait jusqu'à hier pour le faire, n'a pas dénoncé le procès-verbal du protocole d'accord sur la pêche de 1972 liant le Canada et la France. L'accord de 1994 est donc reconduit tacitement. Quel sera, dans ces conditions, l'avenir de la convention entre la société Interpêche et l'État, qui garantit le maintien à Saint-Pierre-et-Miquelon de 80 emplois et qui s'achève à la fin de l'année ?

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

En Polynésie française, l'État est impartial : c'est une exigence qui l'oblige. Le ministère de l'outre-mer a donc une mission et une seule : appliquer les politiques publiques dans le cadre de la Constitution comme dans celui de la très large autonomie qu'elle confère à cette collectivité.

Depuis l'arrivée du ministre, les relations se sont normalisées : il a rencontré le président Oscar Temaru, il s'est rendu sur place, il a vu tous les élus, il est allé dans tous les archipels, il a évoqué l'ensemble des sujets. Avec la Polynésie française, comme avec toutes les collectivités, des relations de travail sont mises en œuvre afin de gérer les dossiers. C'est ainsi qu'une partie des dettes vis-à-vis du fonds d'intercommunalité a été effacée avant l'été et que des discussions sont menées avec les différents ministères sur les conventions éducation et santé.

Le problème de la dotation globale de développement est réglé pour 2007 et les crédits sont inscrits. Il reste un arbitrage à rendre pour l'application en 2006. Une convention y pourvoit et comme pour toute utilisation d'argent public, des contrôles sont nécessaires.

Chacun sait que M. Oscar Temaru, qui soutient d'ailleurs le parti socialiste, est indépendantiste, et qu'il souhaite par conséquent que la Polynésie française se sépare de la France. La principale question de la prochaine législature sera donc l'établissement, dans le respect de la Constitution comme des aspirations profondes des Polynésiens, d'un cadre conventionnel pluriannuel afin de poursuivre les efforts en matière de santé, d'éducation, d'infrastructures ou encore de continuité territoriale.

Les 300 000 euros évoqués par M. René Dosière sont bien imputés sur le chapitre qu'il a indiqué. Ils couvrent le financement d'opérations officielles de la Présidence de la République dans le cadre de la politique ultramarine. L'an dernier, il s'est agi essentiellement de la cérémonie à la mémoire des victimes de l'écrasement de l'avion martiniquais.

La charge vigoureuse menée par M. Jérôme Lambert contre les résultats de la politique du ministre est difficilement compréhensible. Les chiffres sont têtus : le chômage a baissé, c'est une réalité. Qui peut nier par ailleurs que le taux d'emplois aidés est beaucoup trop élevé outre-mer ? Mais qui souhaite, pour autant, un « grand soir » des emplois aidés ? Comment l'économie peut-elle se développer, comment les gens peuvent-ils vivre sans une forte politique publique d'accompagnement de la part de l'État ?

Ainsi, La Réunion, qui est certes la région d'outre-mer la plus dense, avec 800 000 habitants aujourd'hui et un million demain compte tenu de ses perspectives démographiques, est aussi celle où le taux d'emplois aidés est le plus élevé, où le taux de croissance du secteur marchand est le plus fort, où l'on a créé 3 000 à 4 000 emplois. L'objectif doit donc être de faire passer, grâce à la formation ainsi acquise, ces emplois aidés d'un financement public à une complète intégration dans le secteur marchand. Il est douteux que le modèle réunionnais puisse être transposé dans les autres départements d'outre-mer car chacun d'entre eux a son organisation territoriale, sa spécificité sociologique, son dynamisme économique. Il convient donc de faire preuve de pragmatisme et de faire évoluer, le cas échéant, le cadre législatif afin d'obtenir des résultats.

En 2002, le Président de la République a pris des engagements et a fixé une feuille de route au Gouvernement. Or, tous les engagements pris auront été tenus et tous les résultats auront été au rendez-vous. Certes, ils ne sont pas encore pleinement satisfaisants ; il faut donc aller plus loin, en apportant un soutien économique toujours important et dérogeant au droit commun. Cela justifie des politiques de défiscalisation, d'exonération des charges sociales ou d'aide publique, mais également de développement de la formation et de la qualification, ou de construction de logements, afin notamment de permettre à la jeunesse, qui est une chance immense pour l'outre-mer et pour la France, d'irriguer l'économie marchande.

Les conclusions du rapport de la Cour des comptes, publié au moment même de l'arrivée du ministre, établissent que la difficulté de ce ministère tient au fait qu'il a une vocation interministérielle, qu'il est régalien, et qu'il ne gère que 2 milliards d'euros sur les 15 milliards d'euros qui sont consacrés à l'outre-mer. Son rôle politique est donc essentiel. Le supprimer susciterait l'amertume des populations ultramarines car il s'agit d'un symbole fort, mais ce constat ne saurait dispenser d'une réflexion approfondie sur les moyens d'améliorer le fonctionnement interministériel.

L'exemple de la LBU est instructif : doit-elle être gérée directement par le ministère de l'outre-mer pour satisfaire l'ego du ministre, ou bien être inscrite dans le budget du ministère chargé du logement, pour faciliter les versements, avec une coordination entre les ministres, une action efficace du comité de pilotage local, une évaluation de la politique menée ? Sur ce point aussi, l'efficacité qui doit primer. Et cela vaut aussi bien sûr pour l'éducation comme

pour la santé : on ne gère pas les DOM comme les collectivités du Pacifique ou comme la Nouvelle-Calédonie.

Dans ces conditions, avant la fin de la législature, une réponse satisfaisante devrait pouvoir être apportée aux observations de la Cour des comptes.

La représentation parlementaire des nouvelles collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy n'est pas prévue dans le projet de loi organique portant DSIOM, mais le Gouvernement adoptera une attitude ouverte à l'égard des amendements qui pourraient être déposés à ce sujet.

M. René Dosière ayant rappelé qu'il était interdit aux parlementaires d'alourdir les charges publiques par voie d'amendement et qu'il appartiendrait donc au Gouvernement de proposer la création de préfets, de sénateurs et de députés, le ministre a répondu qu'il lui paraissait peu acceptable qu'un élu de la nation ne soit considéré que sous l'angle de la charge publique qu'il représente, et que si le Parlement souhaitait aborder cette question, des solutions concrètes pourront être trouvées.

Il a également indiqué qu'il ne disposait pas des éléments précis relatifs aux faits qui se sont déroulés à Kourou, mais qu'il imaginait que l'instruction suivait son cours et que les autorités compétentes donneraient des informations le moment venu.

En ce qui concerne la limite du plateau continental de Saint-Pierre-et-Miquelon, le ministre a précisé que le navire *Marion-Dufresne* était actuellement sur zone et que les études seraient lancées en 2007, en liaison avec le secrétariat général à la mer, afin d'avancer sur la définition technique du plateau, qui constitue bien une priorité.

S'agissant de la pêche, le ministre s'est déclaré favorable à une convention couvrant à la fois la restructuration et le redressement financier : il n'est pas possible de continuer à couvrir les dettes année après année. Cela vaut d'ailleurs dans d'autres domaines. Ainsi, compte tenu de la rigueur de l'hiver à Saint-Pierre-et-Miquelon, les dépenses de déneigement considérables grèvent les budgets des communes, qui se tournent alors vers l'État pour demander des subventions d'équilibre. Cette situation de dépendance n'est ni saine ni acceptable. Pour toutes ces raisons, il faut espérer que la convention pourra être passée avant la fin de l'année, ou du moins avant la fin de la législature.

\*

\* \*

Après le départ du ministre, la Commission a procédé à l'examen pour avis des crédits de la Mission outre-mer pour 2007.

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

