

N° 103

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

OUTRE-MER

Par Mme Anne-Marie PAYET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, président ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Champion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, vice-présidents ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, M. Jacques Siffre, Mme Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhét.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 17) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. L'OUTRE-MER A BESOIN DE STABILITÉ	7
A. DES HANDICAPS ET DES ATOUTS	7
B. UNE DÉMARCHE DYNAMIQUE	8
C. DES RÉSULTATS À LA FOIS ENCOURAGEANTS ET MITIGÉS	10
D. DES REMISES EN QUESTION INOCCUPÉES.....	11
a) Le projet de loi de finances	11
b) Autres perspectives.....	12
II. UN BUDGET SATISFAISANT	14
A. APERÇU GÉNÉRAL	14
B. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER ».....	15
1. <i>Aperçu général</i>	15
a) L'architecture du programme.....	15
b) Éléments d'évaluation	17
2. <i>Détail des mesures mises en œuvre dans le cadre du programme « emploi outre-mer »</i>	19
a) L'abaissement du coût du travail et le dialogue social	19
b) Les aides directes à l'emploi et les mesures d'insertion	22
C. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	28
1. <i>Le logement</i>	28
a) Aperçu général.....	28
b) Dotation budgétaire	30
c) Dispositifs mis en œuvre.....	31
2. <i>L'action sanitaire et sociale</i>	35
a) Aperçu global	35
b) L'immigration clandestine	36
c) Le plafonnement des allocations familiales à Mayotte	37
3. <i>La continuité territoriale</i>	37
a) La dotation de continuité territoriale.....	37
b) Le passeport mobilité	38
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
I. AUDITION DE M. FRANÇOIS BAROIN, MINISTRE DE L'OUTRE-MER	43
II. EXAMEN DE L'AVIS	52

Les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2006

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2006/2005 (en %)
Emploi outre-mer	1.109.246.032	- 5,06
Abaissement du coût du travail et dialogue social	687.590.821	- 8,91
Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi	421.655.211	+ 2,69
Conditions de vie outre-mer	411.580.000	+ 2,54
Logement	173.000.000	0
Aménagement du territoire	93.580.000	+ 12,24
Continuité territoriale	52.570.000	+ 7,64
Sanitaire et social	89.430.000	- 4,12
Culture, jeunesse et sports	3.000.000	+ 14,70
Protection sociale (ancien)	-	-
Intégration et valorisation de l'outre-mer	377.197.478	+ 7,18
Collectivités territoriales	282.400.000	+ 0,88
Coopération régionale	3.610.000	- 0,03
Soutien et état-major	91.187.478	+ 37,08
Total mission « Outre-mer »	1.898.023.510	- 0,97

Mesdames, Messieurs,

Le budget de l'Etat est l'expression chiffrée d'une politique et l'examen du projet de loi de finances offre l'occasion privilégiée de mettre en lumière, secteur par secteur, des lignes de force que le mouvement des réformes, des annonces et des ajustements fragmente et brouille pendant le reste de l'année.

Il arrive aussi que la politique de l'Etat soit définie dans des conditions politiques et juridiques destinées à lui assurer, dans un secteur particulier, la cohérence et la durée.

C'est le cas de la politique de l'outre-mer, fixée pour quinze ans par la loi de programme du 21 juillet 2003, remarquable synthèse des besoins de l'outre-mer et des réponses à leur apporter.

Dès lors, le débat budgétaire n'est plus l'occasion d'élucider le sens d'une politique publique mais reste - avec plus d'exigence encore - celle d'évaluer ses résultats, de définir ses moyens, de revenir aux sources de sa qualité.

C'est pourquoi le présent rapport inscrit l'examen des crédits de 2006 dans la continuité de la loi du 21 juillet 2003, dont il rappelle le dispositif, évoque la mise en œuvre et plaide la pérennité à travers les aléas de la procédure budgétaire.

I. L'OUTRE-MER A BESOIN DE STABILITÉ

A. DES HANDICAPS ET DES ATOUTS

La liste des handicaps dont souffre l'économie de l'outre-mer a été maintes fois dressée. On en trouve une formulation lapidaire dans la communication de la Commission européenne « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques », publiée en mai 2004 : *« les régions ultrapériphériques doivent faire face à des contraintes spécifiques (éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles, dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits) qui constituent autant de facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement au développement de ces régions. Elles possèdent des caractéristiques communes qui accentuent leur isolement et fragilisent les conditions socio-économiques de leur développement (notamment la très faible diversification économique orientée principalement vers le tourisme et l'agriculture) ».*

La situation socio-économique de l'outre-mer français est un reflet fidèle de cette description.

L'éloignement : la distance qui sépare les collectivités d'outre-mer de la France varie de 7.000 à 9.500 kilomètres.

L'insularité : trois des quatre départements d'outre-mer (DOM) sont des îles. La Guyane se trouve de son côté enclavée dans le continent sud-américain. Ajoutons que l'insularité, qui entraîne des surcoûts en termes d'équipement et d'exploitation, ainsi que l'isolement des marchés locaux, ne protègent guère les DOM contre une immigration clandestine dont la vigueur, en Guyane et à Mayotte en particulier, exacerbe les difficultés socio-économiques.

La faible superficie : la surface de la Réunion est de 2.500 km², la Guadeloupe continentale a une superficie de 1.438 km², la Martinique, avec ses 1.128 km², est l'un des plus petits départements français. Les 90.000 km² de la Guyane représentent du point de vue de la géographie humaine une immensité équivoque : 94 % du territoire sont en effet recouverts par la forêt équatoriale.

Le relief et le climat difficiles : les collectivités territoriales d'outre-mer subissent des aléas de nature cyclonique, sismique, volcanique, ainsi que des pluies de forte intensité et des inondations. Ces catastrophes naturelles, d'une violence parfois extrême, peuvent avoir des conséquences graves sur les infrastructures, l'environnement, voire la vie humaine, et s'avérer ainsi déstabilisantes pour l'équilibre économique et social des collectivités.

La faible diversification économique : l'agriculture représente l'essentiel de l'activité économique des DOM, avec des productions très spécialisées : banane, rhum et sucre, tournées vers l'exportation. Elle contribue cependant faiblement à la création de valeur ajoutée. Si elle représente la principale exportation de la Guadeloupe, sa part dans la valeur ajoutée n'y est que de 4 %. Le secteur de la pêche est le deuxième en importance pour la Guadeloupe et le troisième pour la Martinique. Le tourisme, enfin, constitue un secteur important, cependant extrêmement sensible à la conjoncture.

Ces différents handicaps ne sont pas exclusifs de véritables atouts. L'outre-mer bénéficie en particulier d'un environnement - climat et paysages - très favorable au tourisme. Si les coûts du travail peuvent y apparaître pénalisants par rapport à Cuba, Saint-Domingue, Madagascar ou Maurice, le niveau d'équipement y est en revanche supérieur en ce qui concerne les services publics (hôpitaux, transports).

Par ailleurs si la croissance démographique, de 5,5 % à Mayotte à 0,78 % à la Martinique, accentuée par l'immigration clandestine, pose de difficiles problèmes en matière d'emploi et de logement, elle est aussi le terreau d'un dynamisme dont témoigne un fort taux de création d'entreprises.

Pour autant, la situation économique et sociale de l'outre-mer reste marquée par une grande fragilité de l'appareil productif, la permanence de fortes tensions sur le marché du travail, une situation sanitaire qui reste préoccupante. Une extrême dépendance à l'égard des transferts en provenance de la métropole résulte de l'ensemble de ces facteurs.

B. UNE DÉMARCHE DYNAMIQUE

L'implication massive de la puissance publique dans la correction de ces handicaps et de leurs conséquences est ainsi nécessaire. L'Union européenne elle-même en a tiré la leçon en se dotant à la fin des années 1980 d'instruments juridiques dédiés aux régions ultrapériphériques, et en consacrant cette politique dans l'article 299 § 2 du traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, qui prévoit l'adoption de mesures adaptant à ces régions les conditions de l'application du droit européen.

L'Etat, de son côté, possède une longue expérience de l'appui aux collectivités ultramarines. La dernière et remarquable manifestation de cet engagement a été la loi de programme du 21 juillet 2003, grâce à laquelle il s'est doté des moyens de mener en faveur de l'outre-mer **une politique cohérente et inscrite dans la durée**.

Il est utile de rappeler les grandes orientations de ce texte : on en examinera la mise en œuvre tout au long du présent rapport.

- La loi de programme met en place des mesures en faveur de la **création d'emplois**.

Deux types de mesures sont prévus à cette fin. Il s'agit, d'une part, d'un allègement renforcé de charges sociales pour les entreprises, handicapées on l'a vu par les contraintes liées à l'éloignement, à l'insularité et à un environnement régional où le coût du travail est particulièrement bas. Il s'agit, d'autre part, d'un allègement de charges sociales pour les entreprises de transport aérien, maritime et fluvial qui desservent l'outre-mer.

Bénéficient de ces dispositions selon des modalités variées : les entreprises de différents secteurs productifs énumérés dans la loi, les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics, les entreprises - quel que soit leur secteur d'activité - comptant dix salariés au plus, les entreprises de transport aérien, maritime et fluvial desservant l'outre-mer, les exploitations agricoles.

- La loi institue un certain nombre de dispositions spécifiques en faveur des **jeunes**.

Il s'agit de créer à leur intention les conditions d'un emploi durable, de favoriser leur insertion par la formation professionnelle, de simplifier leurs modalités d'embauche, d'encourager les initiatives tendant à leur faciliter le choix d'une orientation. Des aides aux entreprises, des mesures de simplification administrative et des mesures relatives à la reconnaissance des diplômes ont été adoptées à cette fin. Dans ce cadre, un fondement législatif a été, en particulier, donné au service militaire adapté (SMA).

- La loi favorise la **relance de l'investissement** privé par le biais d'un nouveau dispositif fiscal.

La durée de validité du dispositif a été portée à quinze ans, l'éligibilité des investissements à la défiscalisation est devenue la règle quasi-générale, le seuil d'agrément obligatoire a été relevé, la réduction d'impôt sur le revenu a été confortée, l'abattement d'un tiers des résultats provenant d'exploitation outre-mer a été étendu à tous les secteurs visés par le dispositif d'aide fiscale aux investissements.

- La loi institue des mesures accentuées de soutien dans **quatre secteurs** : le tourisme, le logement, les énergies renouvelables et le financement des entreprises.

Une large palette de mesures fiscales a été mise en place dans cette intention.

- La loi met en place des mesures pour renforcer la **continuité territoriale** avec la métropole.

En particulier, l'Etat a décidé de participer au financement d'un dispositif d'abaissement du coût des billets d'avion en versant à chaque collectivité d'outre-mer une dotation annuelle permettant d'accorder aux

passagers résidant outre-mer une aide forfaitaire pour les trajets entre la collectivité et la métropole.

- Enfin, la loi met en place des mesures afin de renforcer les **capacités financières des collectivités locales**.

C. DES RÉSULTATS À LA FOIS ENCOURAGEANTS ET MITIGÉS

L'évolution de l'emploi est l'un des indicateurs les plus pertinents de la situation économique et sociale outre-mer. Les résultats actuels de la politique d'aide à l'emploi sont meilleurs outre-mer qu'en métropole, dans la mesure où le taux de chômage a diminué en 2005 de 3,2 % dans les DOM, contre 0,8 % en métropole. Ce taux s'élève aujourd'hui à 22,9 % en moyenne outre-mer, ce qui représente une diminution de plus de sept points depuis 2002. A la Réunion, où la proportion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) est la plus élevée des DOM, le taux de chômage atteint cependant près de 30 %. Par ailleurs, l'emploi salarié a progressé de 2,4 % dans les DOM alors qu'il baissait de 0,3 % en métropole. Il y a donc actuellement des **créations d'emplois outre-mer dans le secteur marchand**.

Les évaluations pour 2004, plus exhaustives que ces premiers éléments concernant l'exercice 2005, sont évoquées dans la deuxième partie de ce rapport.

Le RMI est un autre indicateur significatif de la situation économique et sociale de l'outre-mer. Il concerne dans les DOM 20,6 % de la population contre 3,4 % en métropole. L'évolution du nombre de bénéficiaires depuis 1996 est retracée dans le tableau suivant :

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
Décembre 1996	23.892	7.674	24.226	50.876	106.668
Juin 1997	23.976	7.544	24.475	53.508	109.503
Décembre 1997	24.278	7.910	24.999	54.126	111.763
Juin 1998	24.809	7.944	25.697	55.741	114.191
Décembre 1998	26.286	8.195	26.563	55.778	118.822
Juin 1999	27.112	8.251	26.606	62.273	124.242
Décembre 1999	28.586	8.605	28.178	61.807	127.176
Juin 2 000	29.146	9.273	28.977	63.667	131.063
Décembre 2000	29.338	9.040	29.876	63.417	131.671
Juin 2001	30.543	9.821	30.552	67.785	138.701
Décembre 2001	30.123	10.192	31.189	64.483	134.987
Juin 2002	28.712	10.599	31.630	67.977	138.918
Décembre 2002	29.764	10.538	31.438	67.915	139.655
Juin 2003	30.518	10.260	31.319	69.494	141.591
Décembre 2003	32.227	11.058	31.436	70.851	145.572
Juin 2004	32.788	11.666	32.457	75.981	152.892
Décembre 2004	33.604	12.263	32.437	76.276	154.580

D. DES REMISES EN QUESTION INOCCORTUNES

a) Le projet de loi de finances

Le projet de loi de finances pour 2006 comporte, dans le texte déposé au Parlement, deux dispositions remettant en cause certains des aspects les plus saillants de la loi de programme du 21 juillet 2003.

- **L'article 61** plafonne les avantages fiscaux au titre de l'impôt sur le revenu institués par l'article 21 de la loi de programme.

L'article 61 plafonne certains avantages fiscaux que les contribuables ont actuellement la possibilité de cumuler sans restriction. Il prévoit que ces avantages ne pourront plus excéder, pour un même foyer fiscal, 8.000 euros majorés de 750 euros par enfant à charge et de 5.000 euros lorsque le foyer comprend au moins une personne handicapée. Les réductions d'impôt sur le revenu afférentes aux investissements dans les départements d'outre-mer sont intégrées dans ce cadre global tout en bénéficiant d'un régime spécifique, qui revient pourtant sur le système institué en 2003. L'article 61 dispose en effet que les réductions d'impôt ne pourront pas être supérieures : soit au montant résultant de l'application des dispositions que l'on vient de mentionner, soit à 15 % du revenu imposable si leur calcul dépasse ce dernier montant.

- **L'article 73** opère une réforme des exonérations spécifiques de cotisations patronales de sécurité sociale applicables dans les DOM.

Cet article prévoit que les exonérations de cotisations patronales seront plafonnées dans les DOM. L'allègement deviendra nul pour les rémunérations horaires supérieures à 2,2 Smic (transport aérien, desserte maritime...), supérieures à 2,3 Smic (industrie, restauration...) ou supérieures à 2,4 Smic (tourisme classé...). Dans les entreprises où l'exonération est appliquée en fonction de l'effectif occupé, le montant de la réduction deviendra nul pour une rémunération horaire égale à 2,2 Smic.

Dans sa rédaction initiale, le projet de loi de finances remet ainsi en cause le dispositif global et cohérent adopté pour quinze ans en faveur de l'outre-mer il y a un peu plus de deux ans. La légitimité de ce dispositif n'est pourtant guère contestable. Il convient de rappeler à cet égard que le Président de la République avait, dans une allocation prononcée le 18 mai 2001 à Saint-Denis-de-la-Réunion, pris position en faveur d'un engagement de la Nation sous la forme d'un programme pluriannuel et chiffré indiquant clairement aux acteurs économiques publics et privés le cadre dans lequel ils auraient à prendre leurs décisions. Le Président de la République avait précisé que seule une loi de programme d'une durée minimum de dix ans était de nature à rétablir la confiance des investisseurs et des acteurs économiques. Il avait aussi noté que l'outre-mer souffrait des doutes entretenus en permanence sur la pérennité du régime fiscal des investissements de ces régions.

La loi de programme du 21 juillet 2003 a pris acte de ces constatations. Des garde-fous ont été mis en place. L'article 5 de ce texte institue une évaluation triennale de l'impact des exonérations de cotisations de sécurité sociale, notamment en termes de créations d'emploi. Les conclusions de cet exercice pourront déboucher sur le réexamen des taux d'exonération et des secteurs bénéficiaires. Le ministère de l'outre-mer travaille actuellement à sa mise en place. Le rapport concernant la période 2003-2005 sera présenté au Parlement à l'automne 2006. Par ailleurs, l'article 38 de la loi de programme a prévu l'évaluation, triennale aussi, des exonérations fiscales. Un premier train d'évaluations interviendra donc en 2006. Ajoutons que l'approbation - indispensable - de la Commission européenne au dispositif de défiscalisation a été accordée jusqu'au 31 décembre 2006. La pérennisation du dispositif de la loi de programme est ainsi largement bordée. La remise en cause de la loi de programme sur deux points essentiels en dehors des mécanismes d'évaluation qu'elle a mis en place porterait nécessairement atteinte à la stabilité juridique dont ont besoin les porteurs de projets économiques. Par voie de conséquence, elle susciterait la baisse de compétitivité des entreprises locales, fragiliserait les plus vulnérables, mettrait en péril l'emploi le plus qualifié, renchéri par la suppression des exonérations de charges.

Le Gouvernement, informé de ces différents éléments par les parlementaires de l'outre-mer, a présenté à l'Assemblée nationale deux amendements, l'un modifiant l'article 61 afin de faire sortir l'outre-mer de son dispositif, l'autre supprimant l'article 73. Ces deux amendements ont été adoptés, celui concernant la défiscalisation modifié par un sous-amendement qui prévoit la mise en place d'une commission, composée notamment de parlementaires, pour assister le Gouvernement au cours du processus d'évaluation.

b) Autres perspectives

Un certain nombre de régimes juridiques spécifiques à l'outre-mer font l'objet de critiques récurrentes. On peut citer à cet égard : la TVA récupérée mais non perçue, les compléments de rémunérations, les congés bonifiés et les indemnités temporaires de résidence.

Interrogé sur ces dispositifs lors de son audition du 19 octobre 2005 par votre commission, le ministre de l'outre-mer a estimé que le consensus des élus de l'outre-mer était nécessaire pour opérer d'éventuelles modifications. En tout état de cause, a-t-il noté, il ne serait possible de prendre des initiatives qu'en fonction d'informations fournies par des bases statistiques et des études économiques sûres, ces instruments n'étant pas disponibles à l'heure actuelle. Il a observé, en ce qui concerne la TVA, que le système en vigueur outre-mer avait été admis par la Commission européenne et que sa suppression entraînerait la disparition de très nombreuses petites et moyennes entreprises locales. En ce qui concerne les bonifications de traitement accordées aux fonctionnaires, il a noté que ce système répondait à la nécessité d'envoyer outre-mer des fonctionnaires de grande qualité.

Votre rapporteur souscrit à cette approche. Les problèmes sous-jacents sont en effet complexes et les initiatives réformatrices apparemment les moins contestables peuvent avoir des incidences intempestives. C'est en particulier le cas pour les majorations de pensions, dites « indemnités temporaires », dont bénéficient les retraités titulaires d'une pension de l'Etat qui justifient d'une résidence effective et continue à la Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou à Wallis-et-Futuna. Cette majoration, dont le montant varie entre 35 % et 75 %, est accordée sous conditions de résidence quelque soit le lieu où s'est déroulée la carrière. Un rapport présenté en juillet 2004 par l'inspection générale de l'Insee sur les rémunérations de la fonction publique outre-mer jugeait que cet avantage ne pouvait que « susciter des vocations d'installation » dans les territoires, « éventuellement de façon frauduleuse », « alors même que les conditions de liquidation des retraites des autres fonctionnaires se durcissent ». Si une analyse de ce type devait déboucher sur la révision du régime juridique existant, il conviendrait à tout le moins d'éviter de pénaliser les fonctionnaires d'origine ultramarine n'ayant pas eu la possibilité de recevoir une affectation dans leur lieu d'origine et ayant tablé sur la possibilité d'y prendre leur retraite en bénéficiant du système des indemnités temporaires.

II. UN BUDGET SATISFAISANT

A. APERÇU GÉNÉRAL

Le projet de loi de finances de la mission « Outre-mer » en 2006 s'élève à 1,898 milliard d'euros en crédits de paiement ainsi répartis :

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2006/2005 (en %)
Emploi outre-mer	1.109.246.032	- 5,06
Abaissement du coût du travail et dialogue social	687.590.821	- 8,91
Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi	421.655.211	+ 2,69
Conditions de vie outre-mer	411.580.000	+ 2,54
Logement	173.000.000	0
Aménagement du territoire	93.580.000	+ 12,24
Continuité territoriale	52.570.000	+ 7,64
Sanitaire et social	89.430.000	- 4,12
Culture, jeunesse et sports	3.000.000	+ 14,70
Protection sociale (ancien)	-	-
Intégration et valorisation de l'outre-mer	377.197.478	+ 7,18
Collectivités territoriales	282.400.000	+ 0,88
Coopération régionale	3.610.000	- 0,03
Soutien et état-major	91.187.478	+ 37,08
Total mission « Outre-mer »	1.898.023.510	- 0,97

On notera que le programme « intégration et valorisation de l'outre-mer », qui mobilise 20 % des crédits, n'entre pas dans la compétence directe de votre commission. Le présent rapport n'examinera donc pas cette partie du budget de la mission « Outre-mer ».

Votre commission présente trois observations générales en ce qui concerne les crédits dont elle est saisie :

- les trois programmes définis en application de la LOLF retracent de façon cohérente et éclairante les grandes politiques autour desquelles l'Etat organise son action outre-mer ;

- la quasi-stabilité de la dotation entre 2005 et 2006 est satisfaisante dans le contexte des finances publiques actuelles. De plus, la logique de la LOLF conduit à porter sur les crédits des appréciations plus qualitatives que

quantitatives grâce aux indicateurs de performances associés aux crédits. Chaque action composant les programmes est en effet accompagnée d'indicateurs de performance. L'action « abaissement du coût du travail et dialogue social » est par exemple dotée d'un indicateur rapportant le taux de croissance de l'emploi salarié dans les secteurs exonérés de cotisations sociales au taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer. Ces indicateurs sont encore trop neufs pour être vraiment significatifs mais il sera sans doute possible d'en tirer des enseignements utiles dans les prochaines années ;

- les crédits de la mission outre-mer ne représentent que 17 % de l'effort financier de l'État en faveur de l'outre-mer, qui s'élève au total à près de 11 milliards d'euros en 2006.

B. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER »

1. Aperçu général

Le programme « emploi outre-mer » tend à favoriser l'accès des ultramarins au marché du travail. La répartition de sa dotation en autorisations d'engagements et en crédits de paiement est indiquée dans le tableau suivant :

	AE	CP
Programme 138 Emploi outre-mer	1.310.533.053	1.109.246.032
Abaissement du coût du travail et dialogue social	693.867.021	687.590.821
Mesures d'insertion et aides directes à l'emploi	616.666.032	421.655.211

a) L'architecture du programme

Le programme comporte deux actions :

Action n° 1 : abaissement du coût du travail et dialogue social.

Cette action retrace les moyens permettant de mener une action structurelle sur le marché du travail afin de susciter un contexte favorable à l'emploi dans le secteur marchand. Elle inclut essentiellement des mesures d'abaissement du coût du travail destinées aux entreprises du secteur marchand.

A côté des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, qui représentent l'essentiel du dispositif existant, il existe un ensemble de mesures mises en œuvre par le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte (Fedom) :

- le projet initiative-jeune - volet création d'entreprises ;
- les primes à la création d'emploi dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- la prime à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte et aux îles Wallis-et-Futuna ;
- les mesures de restructurations en faveur des entreprises en difficulté.

L'abaissement du coût du travail et le dialogue social représentent près de 62 % des crédits de paiement du programme. Votre commission estime que cette proportion traduit le fort engagement de l'Etat en faveur de l'emploi dans le secteur marchand, conformément aux priorités affichées par le ministère. La suppression de l'article 73 du projet de loi de finances devrait abonder ce poste d'un montant supplémentaire de 195 millions d'euros.

Action n° 2 : mesures d'insertion et aides directes à l'emploi.

L'objectif de cette action est de favoriser l'accès et le retour à l'emploi des publics prioritaires (chômeurs de longue durée, bénéficiaires du RMI, jeunes) grâce à une action conjoncturelle sur le marché du travail. Les mesures d'insertion et les aides directes à l'emploi mises en œuvre par le Fedom à cette fin sont :

Les aides à l'emploi dans le secteur marchand

- le contrat d'accès à l'emploi ;
- le congé solidarité ;
- le soutien à l'emploi des jeunes diplômés ;
- l'allocation de retour à l'activité ;
- les stages de formation et d'insertion professionnelle à Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

Les aides à l'emploi dans le secteur non marchand

- le contrat emploi-solidarité (CES) ;
- le contrat emploi-consolidé (CEC) ;
- le contrat d'accompagnement dans l'emploi qui remplacera en 2006 les CES et les CE ;
- le contrat d'insertion par l'activité ;
- le contrat emploi-jeune.

Les aides à la qualification professionnelle et à l'adaptation à l'emploi

- le projet initiative jeune – volet mobilité.

b) Éléments d'évaluation

- Les tableaux suivants présentent l'évolution globale des effectifs salariés jusqu'en 2004.

Progression des effectifs salariés par secteur

Effectifs salariés	Industrie		Construction		Tertiaire		Autres		Total		
	fin 2003	fin 2004	fin 2003	fin 2004	fin 2003	fin 2004	fin 2003	fin 2004	fin 2003	fin 2004	Evolution 2004/2003
Guadeloupe	7.151	7.513	5.255	5.696	56.164	56.879	2.805	2.776	71.375	72.864	2,1 %
Martinique	7.843	8.175	5.322	5.747	50.717	52.185	5.661	5.457	69.543	71.564	2,9 %
Guyane	2.667	2.643	2.393	2.314	14.112	14.019	785	802	19.957	19.778	-0,9 %
Réunion	14.699	14.983	12.300	13.201	86.044	88.282	2.927	3.030	115.970	119.496	3,0 %
St-Pierre et M.	90	47	149	149	1.181	1.150	128	119	1.548	1.465	-5,4 %
TOTAL	32.450	33.361	25.419	27.107	208.218	212.515	12.306	12.184	278.393	285.167	2,4 %
Métropole	3.660.007	3.569.804	1.266.257	1.289.934	10.884.956	11.000.306	10.091	10.009	15.821.311	15.870.053	0,3 %

Évolution des effectifs salariés du champ Unedic

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM
1993	52.136	50.988	13.176	77.196	193.496
1994	53.724	50.346	14.450	82.637	201.157
1995	55.866	56.202	15.303	89.918	217.289
1996	62.324	58.378	16.352	83.925	220.979
1997	63.156	55.929	16.266	86.632	221.983
1998	66.285	60.647	16.574	90.749	234.255
1999	67.290	66.210	17.607	96.055	247.162
2000	73.248	62.913	18.437	102.238	256.836
2001	67.181	67.355	18.865	108.382	261.783
2002	67.677	69.849	19.468	112.251	269.245
2003	71.375	69.543	19.957	115.970	276.845
2004	72.864	71.564	19.778	119.496	283.702

- La politique d'insertion professionnelle des publics les plus fragilisés

Dans ce domaine, les actions ont été ciblées en 2004 sur trois publics prioritaires : les demandeurs d'emploi de longue durée de plus de deux ans, les jeunes de moins de trente ans et les bénéficiaires du RMI. Cinq objectifs ont été fixés, dont les résultats pour 2004 sont retracés dans les tableaux suivants :

Objectif 1 : stabiliser ou réduire le nombre de chômeurs de plus de deux ans d'ancienneté.

	Nombre de demandeurs d'emploi de longue durée de plus de deux ans fin décembre 2003	Nombre de demandeurs d'emploi de longue durée de plus de deux ans fin décembre 2004	Ecart sur un an	Objectif 2004
Guadeloupe	12.658	12.085	- 4,5 %	- 3 %
Guyane	1.770	1.740	+ 1,7 %	stabilisation
Martinique	10.197	9.576	- 6,1 %	stabilisation
Réunion	13.324	12.093	- 9,2 %	- 10 %
Total	37.949	35.494	- 6,5 %	- 4,5 %

Objectif 2 : augmenter le flux de sortie des demandeurs d'emploi allocataires du RMI.

	Cumul flux de sortie de Rmistes fin déc-03	Cumul flux de sortie de Rmistes fin déc-04	Ecart sur un an	Objectif 2004
Guadeloupe	13.336	14.085	+ 5,6 %	14.003 (+ 5 %)
Guyane	5.067	5.723	+ 12,9 %	5.230 (+ 5 %)
Martinique	12.285	12.375	+ 0,7 %	12.899(+ 5 %)
Réunion	34.653	37.133	+ 7,2 %	36.386 (+ 5 %)
Total	65.341	69.316	+ 6,1 %	68.608 (+ 5 %)

Objectif 3 : stabiliser le nombre de demandeurs d'emploi de moins de trente ans.

	Nombre de jeunes demandeurs d'emploi (- 30 ans) en janvier 2004	Nombre de jeunes demandeurs d'emploi (- 30 ans) en décembre 2004	Ecart sur un an	Objectif 2004
Guadeloupe	13.345	14.897	+ 11,6 %	- 7 %
Guyane	3.701	4.511	+ 21,9 %	stabilisation
Martinique	11.232	12.797	+ 13,9 %	- 5 %
Réunion	30.892	31.750	+ 2,78 %	- 8 %
Total	59.170	63.955	+ 8,1 %	- 6,7 %

Objectif 4 : offrir une solution à tous les jeunes en fin de contrat emploi-jeune avec soit une consolidation de leur poste, soit une insertion professionnelle, en secteur marchand pour une partie d'entre eux.

Des dispositions particulières de sortie du programme « Nouveaux-services-emploi-jeunes » ont été définies dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, avec notamment la création d'une cellule de reclassement pour assurer le suivi des jeunes dont le contrat ne pouvait être consolidé. Les résultats suivants ont été observés :

- consolidation des postes à hauteur de 44 % pour la Martinique, de 64 % pour la Réunion, de 60 % pour la Guadeloupe et enfin de 48 % pour la Guyane ;
- activité soutenue des cellules de reclassement, avec la mise en place de mesures de validation des acquis de l'expérience, ainsi que de formation ou de soutien à la création d'entreprise. 64 % des jeunes en fin de contrat emploi-jeune ont pu trouver une solution de reclassement en Martinique, 9 % à la Réunion, 89 % en Guadeloupe et enfin 26 % en Guyane.

Objectif 5 : accroître le recours aux mesures pour l'emploi dans le secteur marchand et améliorer le ratio secteur marchand (SM) - secteur non marchand (SNM).

	Objectif SM/SNM	Résultats constatés	Ecart
Guadeloupe	32 %	30 %	- 2 %
Guyane	12 %	14 %	+ 2 %
Martinique	32 %	30 %	- 2 %
Réunion	20 %	16 %	- 4 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	60 %	45 %	- 15 %
Total	22 %	20 %	- 2 %

2. Détail des mesures mises en œuvre dans le cadre du programme « emploi outre-mer »

a) L'abaissement du coût du travail et le dialogue social

Les mesures mises en œuvre au titre de cette action comprennent essentiellement les exonérations de cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs.

1°) Les exonérations de cotisations de sécurité sociale

Une dotation de 672 millions d'euros est prévue pour financer l'ensemble des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale,

celles prévues par l'article 1^{er} de la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, ainsi que celles afférentes aux contrats d'accès à l'emploi et aux contrats de retour à l'emploi.

Le dispositif d'exonération le plus important, celui institué par l'article 1^{er} de la loi de programme pour l'outre-mer recouvre 75 % des exonérations dans les DOM et vise à accroître la compétitivité des entreprises et à encourager la création d'emploi grâce au renforcement des allègements déjà institués en 1994.

Les entreprises bénéficient à cette fin d'une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale dues au titre de l'ensemble des salariés, quelque soit leur salaire, selon les modalités suivantes :

- L'exonération de charges patronales porte sur la totalité du montant des cotisations patronales, dans la limite d'un montant de rémunération égal à 1,3 Smic pour :

- les entreprises de dix salariés et moins de l'ensemble des secteurs d'activité ;

- les entreprises privées de transport aérien, maritime ou fluvial desservant l'outre-mer. Cette exonération est accordée aux entreprises situées dans un département d'outre-mer ou à Saint-Pierre-et-Miquelon.

- Pour les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics de cinquante salariés et moins, l'assiette de l'exonération de charges patronales couvre 50 % du montant des cotisations patronales, toujours dans la limite d'un montant de rémunération égal au Smic majoré de 30 %.

- L'exonération de charges patronales porte sur 100 % du montant des cotisations patronales, dans la limite d'un montant de rémunération égal à 1,4 Smic, pour les entreprises des secteurs exposés à la concurrence : industrie, restauration, presse, production audiovisuelle, énergies renouvelables, nouvelles technologies de l'information et de la communication, pêche, cultures marines, aquaculture et de l'agriculture, y compris les coopératives agricoles et leurs unions, les sociétés d'intérêt collectif agricole, les coopératives maritimes et leurs unions, ainsi que les centres d'appel. Le bénéfice de l'exonération est accordé à tous les salariés de ces entreprises.

- L'exonération de charges patronales porte sur 100 % du montant des cotisations patronales, dans la limite d'un montant de rémunération égal à 1,5 Smic pour les entreprises des secteurs surexposés à la concurrence : tourisme, restauration de tourisme classé et hôtellerie.

En 2004, les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale dans les DOM ont atteint plus de 789 millions d'euros contre 707 millions d'euros en 2003. Pour 2005, l'ensemble de la dépense est évalué à 820 millions d'euros.

Le débat sur l'inopportunité de remettre prématurément en cause en 2006 les dispositions de la loi de programme dans ce domaine a été évoqué plus haut.

2°) Autres mesures

L'action « abaissement du coût du travail et dialogue social » récapitule par ailleurs les dispositifs en faveur de la création d'emplois et de la création d'entreprises, ainsi que du retour à l'emploi dans le cadre de plans sociaux.

- **Le projet initiative-jeune (PIJ), volet création d'entreprise**

Dans son volet création d'entreprise, résultant de la loi du 13 décembre 2000, le PIJ tend à favoriser grâce à une aide financière de l'État la réalisation d'un projet professionnel par des jeunes de dix-huit à trente ans et par des bénéficiaires d'un emploi-jeune arrivant au terme de leur contrat, qui créent ou reprennent une entreprise. Le volet création du PIJ est doté de 12,3 millions d'euros.

- **Les primes à la création d'emploi**

Elles sont versées à l'employeur dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Un montant de 1,35 million d'euros est prévu en 2006 pour le financement de cette mesure.

- **La prime à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte (PEJ)**

Ce dispositif, mis en place par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, vise à encourager la création d'emplois au bénéfice des jeunes, plus particulièrement dans le secteur marchand. Il s'adresse aux entreprises situées à Mayotte qui souhaitent recruter un jeune de moins de vingt-six ans en contrat de travail à durée indéterminée à temps complet et sous certaines conditions.

Les textes d'application ont été pris en mars 2004. En conséquence seulement deux primes ont pu être versées au cours de l'exercice 2004. Pour 2005, deux cents primes ont été prévues. Dans le cadre du projet de budget pour 2006, le même nombre de primes a été reconduit, avec un crédit de 0,66 million d'euros.

- **Les primes à la création d'emploi aux îles Wallis-et-Futuna**

Elles ont été mises en place par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 afin d'encourager la création d'emploi dans le secteur privé, d'offrir aux jeunes des emplois durables et de favoriser leur insertion professionnelle. Cette aide dure trois ans et son taux est dégressif. Elle s'adresse aux entreprises installées à Wallis-et-Futuna qui souhaitent recruter un jeune de moins de vingt-six ans en contrat de travail à durée indéterminée à temps complet et sous certaines conditions.

Un arrêté du représentant de l'Etat à Wallis-et-Futuna en date du 28 janvier 2004 a fixé le montant de la prime (20 % du Smic en vigueur le 1^{er} janvier de l'année civile en cours pour les deux premières années, 10 % du Smic pour la troisième année).

Ce dispositif a démarré lentement. Les jeunes de moins de vingt-six ans concernés par cette mesure ont en effet tendance à se tourner de préférence vers les dispositifs de formation situés à l'extérieur du territoire.

En 2004, l'administration supérieure a obtenu une délégation de crédits d'un montant de 9.901 euros, compte tenu du fait que les primes sont versées trimestriellement et que les premiers versements ne sont intervenus qu'à partir de juillet 2004. Le montant des crédits pour 2005 était de 20.000 euros ; la dotation prévue en 2006 s'élève à 30.038 euros.

- **Les mesures de restructurations en faveur des entreprises en difficulté**

Ces mesures, mises en œuvre dans le cadre de plans sociaux, permettent de mener des actions en faveur du retour à l'emploi ou de la reconversion professionnelle des salariés concernés. Un crédit de 900.000 euros leur est destiné.

b) Les aides directes à l'emploi et les mesures d'insertion

1°) Les aides à l'emploi dans le secteur marchand

- **Le contrat d'accès à l'emploi**

Le contrat d'accès à l'emploi (CAE), institué par l'article L. 832-2 du code du travail, comporte une aide forfaitaire mensuelle et une exonération de cotisations. Il a été complété pour l'outre-mer par les dispositions de l'article 10 de la loi de programme, qui harmonisent le niveau des exonérations accordées dans ce cadre avec celui prévu par l'article premier. Il autorise le recrutement de jeunes ayant bénéficié d'un contrat emploi-jeune et favorise celui de personnes bénéficiant du revenu minimum d'insertion en portant, pour ce public, de vingt-quatre à trente mois les avantages accordés.

La réforme du dispositif est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2004. Le CAE a connu une utilisation croissante au cours de cet exercice (+ 6,4 % par rapport à 2003). Cette mesure apparaît attractive pour les petites entreprises de moins de dix salariés, qui représentent les trois quarts des contrats signés. Un effort a été mené localement afin de toucher des publics particulièrement défavorisés au regard de l'emploi et notamment les titulaires du RMI. Au total, 5.014 CAE ont été conclus en 2004 ; pour 2005, 5.458 contrats ont été ouverts. La dotation prévue en 2006 est de 4,1 millions d'euros.

- **Le congé solidarité**

Ce contrat, institué par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et modifié par la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, a pour objectif de favoriser l'embauche de jeunes de moins de

trente ans par la cessation d'activité de salariés âgés de plus de cinquante-cinq ans. Il a d'abord été mis en place à la Réunion et à la Martinique, puis à la Guadeloupe.

Des conventions conclues, d'une part, entre l'État, les collectivités locales et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives dans le département (convention-cadre), d'autre part, entre l'Etat et l'employeur, définissent les conditions de financement et de mise en œuvre de ce dispositif. 426 conventions ont été conclues en 2004 contre 552 en 2003. La dotation prévue en 2006 est de 2,3 millions d'euros.

- **Le soutien à l'emploi des jeunes diplômés**

Ce dispositif s'adresse aux entreprises de moins de vingt salariés du secteur marchand des départements d'outre-mer ou de Saint-Pierre-et-Miquelon recrutant, sous contrat à durée indéterminée, un jeune âgé de dix-huit à trente ans, titulaire d'un diplôme sanctionnant deux ans au moins de formation post-secondaire ou de formation professionnelle de niveau comparable, inscrit comme demandeur d'emploi depuis plus de six mois ou à l'issue d'un contrat emploi-jeune. L'emploi proposé doit correspondre au diplôme. L'employeur bénéficie pendant une période de trois ans d'une aide forfaitaire mensuelle cumulable avec le dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale prévu par l'article 1^{er} de la loi de programme pour l'outre-mer.

En raison de la date de publication des textes réglementaires (19 mars et 10 juin 2004), vingt-trois entrées seulement ont été enregistrées en 2004 pour une dépense globale de 72.000 euros. En 2005, une enveloppe budgétaire globale de 0,57 million d'euros a été prévue afin de permettre le financement d'environ 228 contrats jeunes diplômés ; toutefois, les résultats s'avèrent encore relativement faibles depuis le début de l'année. Le montant prévisionnel consacré à ce dispositif est de 1,2 million d'euros en 2006.

- **L'allocation de retour à l'activité**

Cette aide est destinée à encourager le retour à l'activité des bénéficiaires de minima sociaux, en particulier les bénéficiaires du RMI. Pour 2006, elle sera dotée de 58 millions d'euros.

2°) Les aides à l'emploi dans le secteur non marchand

- **Le contrat emploi-solidarité**

Le contrat emploi-solidarité (CES) a été maintenu en application jusqu'au 31 décembre 2005 dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon par la loi de programmation de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Il sera remplacé, le 1^{er} janvier 2006, par le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE non marchand).

En 2004, la diminution du nombre des CES a résulté d'un effort pour équilibrer les mesures d'emploi et d'insertion entre le secteur marchand et le secteur non marchand. Au total, 31.530 CES ont été conclus en 2004 contre 35.161 en 2003.

Le montant prévisionnel de la dotation prévue pour le financement des contrats CES encore en cours en 2006 et pour les mesures nouvelles est de 18,56 millions d'euros.

- **Le contrat emploi-consolidé**

Le contrat emploi-consolidé (CEC) a été maintenu en application dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon par la loi du 18 janvier 2005 jusqu'au 31 décembre 2005. Il sera également remplacé le 1^{er} janvier 2006 par le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE non marchand), d'une durée de trois ans.

Selon la même logique que pour le CES, 2.341 CEC ont été conclus en 2004 contre 2.545 en 2003.

Le montant des crédits s'élève à 29,76 millions d'euros pour 2006.

- **Le contrat d'accompagnement dans l'emploi**

Institué par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, mis en vigueur outre-mer à partir du 1^{er} janvier 2006, et ce dispositif sera réservé à certains employeurs du secteur non marchand : collectivités territoriales et leurs groupements, autres personnes morales de droit public, organismes de droit privé à but non lucratif (associations loi 1901, organismes de sécurité sociale, mutuelles et organismes de retraite complémentaire et de prévoyance, comité d'entreprise, fondations...), personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public (régies de transport, établissements de soins...).

Les CAE doivent porter sur des emplois visant à satisfaire des besoins collectifs non satisfaits. Ils bénéficient aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Les personnes embauchées dans le cadre d'un CAE bénéficient d'actions de formation et de validation des acquis de l'expérience, dont les modalités sont fixées dans la convention liant l'employeur et l'Etat. Il s'agit d'un contrat de travail à durée déterminée, conclu pour une durée minimale de six mois, renouvelable deux fois dans la limite de vingt-quatre mois, sous réserve du renouvellement préalable de la convention passée entre l'employeur et l'Etat. La dotation de ce dispositif est de 28,16 millions d'euros.

- **Le contrat d'insertion par l'activité**

Ce CIA est réservé aux allocataires du RMI et à leurs conjoints. Il est géré par l'agence départementale d'insertion (Adi). En 2004, le nombre de contrats d'insertion par l'activité gérés par les différentes agences d'insertion est resté stable par rapport au précédent exercice : 14.511 ont été conclus contre 14.852 en 2003. La dotation pour 2006 est de 17,3 millions d'euros.

- **Le contrat emploi-jeune**

Le CEJ correspond aux contrats en cours et à la mise en place, par la circulaire du ministère de l'outre-mer du 9 décembre 2002, d'un plan spécifique à l'outre-mer de consolidation des postes d'emploi-jeunes dont le contrat arrive à terme. Le montant prévisionnel consacré aux CEJ est de 6,8 millions d'euros.

- **Les chantiers de développement local**

Les CDL concernent Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française et les îles Wallis-et-Futuna. Leurs crédits s'élèvent à 7,9 millions d'euros.

- **Les jeunes stagiaires du développement**

Il s'agit d'un dispositif en faveur de l'insertion des publics jeunes en difficulté de Nouvelle-Calédonie. Le montant prévisionnel de la dotation s'élève à 4,1 millions d'euros.

- **le volet emploi du plan de cohésion sociale**

Le volet emploi du plan de cohésion sociale s'applique intégralement outre-mer et il n'existe pas de quota limitant le droit de tirage des DOM sur l'enveloppe des contrats d'avenir, destinés à permettre le retour à l'emploi des personnes bénéficiant depuis au moins six mois, du RMI, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation de parent isolé (API) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

En ce qui concerne les contrats d'accompagnement vers l'emploi, qui se substitueront, on l'a vu, aux CES et aux CEC à partir du 1^{er} janvier 2006, et qui seront financés par le ministère de l'outre-mer, les préfets disposeront d'une enveloppe globale prévisionnelle. La combinaison des deux mesures sera fixée dans chaque région avec le concours des collectivités territoriales. Il n'y aura pas de rupture entre le système existant et le dispositif du plan de cohésion sociale.

3°) Les aides à la qualification professionnelle et à l'adaptation à l'emploi

Les aides à la qualification professionnelle recevront les dotations suivantes :

- 7,15 millions d'euros pour le financement du projet initiative-jeune, dans son volet mobilité, destiné à aider les jeunes de moins de trente ans à réaliser un projet professionnel en suivant un cursus de formation qualifiante, hors de leur département ou collectivité d'origine ;

- 5,09 millions d'euros pour le financement de la formation individualisée en mobilité (Fim), pour les jeunes des DOM, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Mayotte (depuis 2000) et de Wallis-et-Futuna (depuis 2001). Ce dispositif vise à garantir aux jeunes de moins de trente ans originaires des départements d'outre-mer la possibilité de participer à des actions de

formation qualifiante en métropole, pour suppléer l'absence de certaines formations dans leur département d'origine ;

- 6,12 millions d'euros pour le financement du programme « cadres avenir » en Nouvelle-Calédonie et « quarante cadres » à Wallis-et-Futuna. Ce programme tend à assurer la formation en métropole de cadres d'origine mélanésienne et à leur permettre d'intégrer par la suite des postes de responsabilité en Nouvelle-Calédonie. Le programme « 40 cadres » des îles Wallis-et-Futuna est également destiné à assurer la formation en métropole de cadres d'origine wallisienne ou de Futuna, en vue de leur participation au développement de leur collectivité d'origine ;

- 1,05 million d'euros pour les actions de formation professionnelle à Mayotte et à Wallis-et-Futuna. Ces actions sont menées pour partie dans le cadre des contrats de plan.

Par ailleurs, l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), opérateur spécifique du ministère de l'outre-mer, recevra une dotation de 8,17 millions d'euros au titre de ses charges de service public. Le budget total de l'agence atteindra 27 millions d'euros. L'agence agit sur le volet « mobilité » du projet initiative-jeune et sur la formation individualisée en mobilité.

4°) Le service militaire adapté (SMA)

Le service militaire adapté, après un temps d'incertitude consécutif à la professionnalisation des armées, a fait l'objet en 2000 d'une décision de remise au niveau d'avant la professionnalisation. Il permet aux jeunes ultramarins de recevoir une formation professionnelle dans un cadre militaire. Il s'adresse essentiellement aux jeunes en situation d'échec scolaire, pour lesquels un effort de resocialisation doit accompagner la formation professionnelle.

Dans cette optique, les missions des formations du SMA sont les suivantes :

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

Le SMA est représenté dans les départements et collectivités d'outre-mer par huit corps de troupe. L'expérience a montré qu'il répond bien aux besoins économiques et sociaux de l'outre-mer et qu'il réalise un équilibre globalement satisfaisant entre la formation et la resocialisation, objectifs susceptibles d'entrer en contradiction si le niveau de qualification visé était fixé de façon trop ambitieuse au regard du potentiel des jeunes dont le défaut

d'insertion est le plus accusé. Selon les responsables du SMA, un regroupement des moyens disponibles localement pourrait être envisagé dans certains cas à des fins de rationalisation, avec l'accord des préfets. Cette piste sera sans doute à explorer dans les prochaines années.

Le SMA prend en charge chaque année près de 3.000 volontaires, garçons et filles, âgés entre dix-huit et vingt-six ans, dans trente-sept filières de formation professionnelle. Ce chiffre est jugé satisfaisant compte tenu de la définition actuelle des missions du SMA.

La prévision de taux d'insertion en 2006 est de 70 %.

Taux d'insertion professionnelle des stagiaires du SMA depuis 2001

2001	2002	2003	2004	2005 (Prévisions)	2006 (Prévisions)	Cible 2008
63,95 %	67,35 %	66,12 %	67,22 %	70,00 %	70,00 %	80,00 %

L'an dernier, votre commission avait alerté le Gouvernement sur les restrictions budgétaires susceptibles de porter atteinte aux résultats du dispositif. La hausse des crédits n'était en effet que de 1,5 %, soit 0,5 million d'euros, somme dérisoire au regard des besoins. Votre commission notait à ce propos que le ravalement des façades du Camp du Tigre à Cayenne coûtait 250.000 euros, dénonçait la vétusté d'un matériel ayant souvent vingt ans d'âge, regrettait la fermeture de certaines filières de formation professionnelle. Votre commission notait aussi que les effectifs militaires n'étaient pas augmentés alors que le nombre de candidats continuait de dépasser largement le nombre de postes disponibles.

Votre commission a été partiellement entendue. Un effort financier significatif sera en effet consenti en 2006, notamment en faveur des investissements. Il s'agit d'une part, de moderniser et de valoriser l'outil de formation, d'autre part de diversifier les dispositifs de formation et d'insertion offerts.

Le budget investissement du SMA devrait ainsi s'élever à 8,9 millions d'euros en crédits de paiement, dont 7,2 millions d'euros consacrés à la remise aux normes de sécurité et d'hygiène du travail des infrastructures (dont la prévention des risques sismiques aux Antilles), et 1,7 million d'euros destinés au renouvellement d'engins de travaux publics ou de véhicules-écoles. Ces investissements étaient notoirement indispensables.

Le SMA devrait disposer par ailleurs de 5,43 millions d'euros pour ses dépenses directes et indirectes de formation.

A ceci s'ajouteront 13,9 millions d'euros pour les dépenses diverses de fonctionnement dont celles inhérentes au positionnement géographique des formations du SMA, d'une part (dépenses de transport et changements de

résidence pour 4,05 millions d'euros) et au statut militaire de l'encadrement et des volontaires (locations immobilières et alimentation pour 9,85 millions d'euros, par exemple), d'autre part.

Le SMA recevra du fonds social européen une subvention de 9 millions d'euros en 2006. Un montant de 67 millions d'euros a été programmé pour la période de programmation 2000-2006.

En ce qui concerne les effectifs, aucune augmentation n'est prévue jusqu'à présent. L'encadrement compte actuellement 124 officiers et 375 sous-officiers. Les responsables du service estiment que le SMA traverse actuellement une période de consolidation, réalisable à effectifs constants. Une éventuelle augmentation des effectifs serait liée à une extension du dispositif, qui devrait faire l'objet d'une réflexion préalable approfondie.

C. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

L'objectif de ce programme est d'améliorer les conditions de vie des populations outre-mer en facilitant l'accès au logement, en participant à l'aménagement des territoires, en assurant la continuité territoriale et en créant un environnement sanitaire, social et culturel adapté. La compétence de votre commission s'étend au logement, à l'action sanitaire et sociale, à la continuité territoriale.

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	540.000 000	411 580 000
Logement	270.000.000	173.000.000
Aménagement du territoire	125.000.000	93.580.000
Continuité territoriale	52.570.000	52.570.000
Sanitaire et social	89.430.000	89.430.000
Culture, jeunesse et sports	3.000.000	3.000.000

1. Le logement

a) Aperçu général

Le logement reste une priorité outre-mer compte tenu d'un contexte caractérisé par :

- des besoins très importants liés au rattrapage des retards actuels et à une croissance démographique quatre fois supérieure en moyenne à celle de la métropole ;

- un revenu moyen peu élevé comportant une forte proportion de bas salaires et un taux de chômage élevé ;
- des disponibilités foncières limitées en raison de l'environnement naturel (risques naturels, morphologie) et du sous-équipement des villes et des quartiers ;
- des collectivités locales en situation financière difficile ;
- un parc de logements insalubres ou sous-équipés toujours important.

Le tableau suivant présente un panorama chiffré de cette situation en 2004.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte
Population	435.739	422.277	167.000	753.813	160.265
Nombre de résidences principales	163.000	155.000	54.000	215.000	38.000
Logements insalubres ¹	14.000	9.000	10.000	21.000	15.000 ²
Besoins de logements sociaux neufs/an	3.000	3.000	2.000	5.000	2.000

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

² Soit la quasi-totalité du parc traditionnel.

Si les programmations annuelles de logements neufs et d'amélioration de l'habitat demeurent à un niveau significatif (dans les quatre départements d'outre-mer, 10.386 logements ont fait chaque année l'objet d'une décision de financement entre 1999 et 2002), on assiste depuis la fin de la décennie 1990 à un essoufflement du taux de réalisation des programmes engagés : chaque année, 9.076 logements en moyenne ont été mis en chantier et 7.945 logements seulement ont été livrés. Dans le secteur HLM, selon des informations présentées lors des dernières Rencontres de l'Outre-mer organisées par l'Union sociale pour l'habitat, le nombre de logements livrés a été divisé par deux entre 1999 et 2004, passant de 2.400 à 1.400. A la Réunion il faudrait doubler le nombre de logements à construire sur les vingt prochaines années ; en Guadeloupe, on constate une baisse globale de 50 % de la livraison de logements ; en Martinique, le nombre de logements livrés a été divisé par quatre en cinq ans, passant de 1.100 en 1999 à 300 en 2004 ; en Guyane, 400 logements ont été construits en 2004.

Ces chiffres témoignent d'une crise de la construction du logement social dans une zone encore marquée par un habitat insalubre. On observera à cet égard que le parc de logements en situation précaire représente environ un quart de l'ensemble du parc total de logements (50 % à Mayotte). Par ailleurs l'insalubrité concerne environ 15 % des résidences principales. Enfin, l'offre foncière est de plus en plus rare et la viabilisation coûteuse.

Evolution du nombre de personnes par logement

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
1982	3,84	3,85	3,47	4,30
1990	3,41	3,34	3,39	3,76
1999	2,89	2,88	3,34	3,25

Le nombre moyen de personnes par pièces est en décroissance malgré une évolution démographique dynamique. Néanmoins, les indices d'occupation des logements restent nettement plus élevés dans les DOM qu'en métropole, particulièrement à Mayotte et en Guyane.

Evolution du nombre d'allocataires de l'allocation logement (au 31 décembre)

	DOM	Evolution
1997	114.891	
1998	124.721	+ 8,6 %
1999	133.235	+ 6,8 %
2000	141.923	+ 6,5 %
2001	149.797	+ 5,6 %
2002	154.994	+ 3,5 %
2003	161.421	+ 4,1 %
2004	166.406	+ 3,1 %

b) Dotation budgétaire

Les crédits budgétaires en faveur du logement sont retracés par une ligne budgétaire unique (LBU) fongible, ce qui favorise une gestion en principe souple adaptée à l'évolution constatée des besoins. Les crédits de la LBU sont désormais synthétisés dans l'action « logement » du programme « Conditions de vie outre-mer », qui finance les quatre activités suivantes :

- logement social ;
- accompagnement des politiques urbaines d'aménagement et de rénovation ;
- résorption de l'habitat insalubre ;
- amélioration de la sécurité du parc social antillais à l'égard du risque sismique.

Les crédits ouverts en 2006 seront identiques à ceux inscrits dans la loi de finances initiale de 2005, comme le montre le tableau suivant :

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	LFI 2006
Autorisations de programmes	167,69	205,71	287,52	287,52	287,50	270,00	270,00
Crédits de paiement	139,94	144,94	144,83	161,04	173,00	173,00	173,00

L'emploi de la dotation est prévu comme suit :

- mesures d'accèsion à la propriété et d'amélioration de l'habitat privé : 65 millions d'euros en crédits de paiement (91,1 millions d'euros en autorisations d'engagement) ;
- construction et amélioration de logements locatifs sociaux : 72,2 millions d'euros en crédits de paiement (135,1 millions d'euros en autorisations d'engagement) ;
- dotations versées aux collectivités territoriales pour la résorption de l'habitat insalubre dans les DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi qu'au titre de la participation à l'aménagement des quartiers : 35,7 millions d'euros en crédits de paiement (43,8 millions d'euros en autorisations d'engagement).

Un des problèmes récurrents de la gestion budgétaire des crédits du logement est l'ampleur des retards de paiement aux constructeurs, consécutifs aux gels de crédits. Ces retards avoisineraient actuellement 100 millions d'euros pour une population de 2,4 millions d'habitants outre-mer. Par comparaison, la dette correspondante de l'Etat s'élèverait à 450 millions d'euros en métropole. Ces retards ont des répercussions sur les mises en chantier et sur l'économie du secteur de la construction, qui joue un rôle important dans l'emploi outre-mer. Lors de son audition du 19 octobre dernier par votre commission, le ministre de l'outre-mer a indiqué à ce propos que le système de la LBU, dans l'ensemble très efficace, avait cependant pour conséquence de rendre l'Etat mauvais payeur en cas de gel de crédits. Pour autant, a-t-il estimé, la mise en perspective de la consommation des crédits dans le cadre d'une programmation pluriannuelle serait utile. Votre commission estime indispensable d'avancer dans cette voie.

c) Dispositifs mis en œuvre

1°) Les aides directes

• L'accèsion très sociale : le logement évolutif social

Les bénéficiaires du logement évolutif social (LES) sont les ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources annuelles qui varient en fonction de la composition du ménage. L'aide est constituée par une

subvention maximale de 50 % de l'investissement, elle aussi plafonnée en fonction de la composition des ménages. Les plafonds de ressources sont fixés par arrêté préfectoral dans la limite de 50 % du plafond de ressources du prêt à taux zéro.

- **L'accession intermédiaire : le prêt à taux zéro**

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

- **Le logement locatif social**

Le LLS est financé par une subvention de l'Etat pouvant atteindre 27 % à 30,5 % suivant les départements, et par un prêt de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) au taux actuel de 3,4 % sur trente-cinq ans au maximum.

- **Le logement locatif très social**

Le LLTS est financé par une subvention de l'Etat pouvant atteindre de 32,5 % à 36% suivant les départements et un prêt de la CDC au taux actuel de 2,9% sur trente-cinq ans au maximum. La subvention peut être majorée dans certaines conditions d'un montant plafonné à 6.098 euros par logement (valeur 2004). Les loyers du LLTS sont inférieurs ou égaux à 80 % des loyers plafonds LLS.

- **Le prêt locatif intermédiaire**

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

Le PLI finance la construction de logements locatifs, l'acquisition de logements neufs en vue de leur location, l'acquisition - amélioration de logements, l'acquisition de locaux ou d'immeubles non affectés à l'habitation et leur transformation ou aménagement en logements. Il est distribué par la CDC, ou l'AFD ou tout établissement de crédit ayant passé une convention avec l'Etat au taux fixe de 5,5 % sur une durée de vingt-cinq ans.

- **Les résidences sociales**

La possibilité de financer les foyers et les résidences sociales est offerte par une aide destinée à offrir de nouvelles solutions d'hébergement à des ménages présentant des difficultés particulières de logement, telles que les personnes âgées ou handicapées ou celles nécessitant un accompagnement social.

- **Les prêts locatifs sociaux**

Ces prêts à taux préférentiels, étendus aux DOM en avril 2005, permettent aux bailleurs sociaux et aux promoteurs privés de diversifier l'offre de logements en proposant aux ménages, dont les plafonds de ressources atteignent 130 % des plafonds LLS, des logements dont les loyers devront être inférieurs à 150 % des plafonds réglementaires LLS (soit 7,92 euros par m²).

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

Dans les DOM, six cents logements pourront être financés par des PLS en 2005.

- **Les prêts « construction-démolition »**

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

- **La réhabilitation du parc locatif social**

Les procédures de financement des travaux de réhabilitation du parc locatif social ont été alignées sur celles du dispositif équivalent existant en métropole.

- **L'amélioration des logements des propriétaires occupants**

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

- **L'amélioration des logements locatifs des propriétaires-bailleurs**

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

Subventions engagées par l'ANAH

(en millions d'euros)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
2,1	2,8	3,1	3,0	4,8	5,13.	4,42	4,53

- **La résorption de l'habitat insalubre**

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

Les besoins en matière de résorption de l'habitat insalubre sont encore très importants : on estime à 25 % du parc total les logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort (environ 120.000 logements sur 450.000) et à 15 % le nombre de logements insalubres (69.000).

Afin d'accélérer le rythme de résorption de l'insalubrité dans les DOM et à Mayotte, il a été décidé de transférer les crédits consacrés à la RHI du ministère chargé du logement au ministère de l'outre-mer au 1^{er} janvier 1998. Les crédits consacrés à la résorption de l'habitat insalubre sont passés de 18,4 millions d'euros en 1997 à 57 millions d'euros en 2003.

Conformément aux engagements pris en 2003 par le ministère de l'outre-mer, une circulaire du 26 juillet 2004 a simplifié les procédures d'instruction des opérations de RHI dans les départements d'outre-mer en déconcentrant, au niveau des préfets de région, les décisions d'engagement des opérations.

L'enveloppe budgétaire consacrée à ces opérations s'est élevée à près de 47 millions d'euros en 2004. Ce montant devrait être sensiblement équivalent en 2005.

2°) Les aides fiscales

Les mesures de défiscalisation instituées par la loi du 11 juillet 1986 ont notamment permis des réductions d'impôts, allant de 25 % pour l'acquisition d'une résidence principale à 40 % pour les logements locatifs intermédiaires.

La loi de programme pour l'outre-mer a augmenté les taux de réduction d'impôts pour le logement locatif, fixés à 40 % pour les loyers libres et à 50 % pour les loyers intermédiaires.

Par ailleurs, la loi prévoit pendant cinq ans, au bénéfice des bailleurs sociaux, un abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties, pour les logements à usage locatif faisant l'objet de travaux visant à conforter les immeubles contre les risques naturels. La perte de recettes résultant, pour les collectivités territoriales, de cette mesure sera compensée par l'État.

L'outre-mer bénéficie aussi d'un taux réduit de TVA de 2,1 % au lieu de 8,5 % pour les opérations de logements locatifs sociaux et de logements locatifs très sociaux, ce qui correspond à une aide fiscale au logement locatif social des DOM hors Guyane. Le coût de cette mesure est évalué à environ 20 millions d'euros par an depuis sa mise en place en 1997.

La loi de programme pour l'outre-mer a étendu aux logements évolutifs sociaux le bénéfice de ce taux réduit. Le coût de cette mesure est évalué à 7 millions d'euros par an.

2. L'action sanitaire et sociale

a) Aperçu global

L'action sanitaire et sociale est dotée de 89,4 millions d'euros en 2006 en crédits de paiement, contre 93,2 millions d'euros en 2005. Ce crédit permettra de poursuivre le financement des mesures nouvelles inscrites dans la loi de finances de 2005 : le rehaussement du plafond d'éligibilité à la couverture maladie universelle (CMU) instaurée au bénéfice des ultramarins ainsi que la prise en charge du ticket modérateur à Mayotte. Aucune mesure nouvelle n'est annoncée dans le projet de budget.

Par ailleurs, le projet de loi de finances affirme le rôle de pilotage du ministère de l'outre-mer en matière sanitaire et sociale en lui transférant plus de 57 millions d'euros gérés auparavant par le ministère de la santé et des solidarités et qui permettront de financer :

- les actions de santé dans les collectivités d'outre-mer et principalement l'agence de santé des îles Wallis-et-Futuna ;
- les actions de protection sociale, et essentiellement le régime de solidarité territoriale de Polynésie française ;
- les actions sociales, et notamment l'allocation vieillesse à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'action sociale de la collectivité de Mayotte et l'allocation aux personnes âgées des îles Wallis-et-Futuna.

Pour prendre en compte la spécificité de l'outre-mer dans la mise en œuvre du dispositif de la CMU, le budget du ministère de l'outre-mer finance depuis 2004, pour les quatre DOM, le relèvement du plafond d'éligibilité à la CMU. Il s'agit de permettre à un plus grand nombre de personnes financièrement démunies, notamment les bénéficiaires du minimum vieillesse et de l'AAH ne disposant pas d'autres ressources que leur allocation, d'avoir droit à la protection complémentaire en matière de santé.

Pour le financement du relèvement du plafond de la CMU dans les DOM, le ministère est lié par convention au fonds CMU. Ce dispositif permet aussi la prise en charge du ticket modérateur en secteur libéral à Mayotte. En l'absence de CMU complémentaire à Mayotte, des personnes très démunies ont ainsi la possibilité d'accéder à des soins dans le secteur libéral.

Dans le rapport pour avis sur le projet de budget de 2005, votre commission avait estimé souhaitable de réfléchir à l'opportunité de lier le relèvement du plafond de la CMU à la hausse des minima sociaux afin d'éviter les effets de seuil.

Interrogé sur cette proposition lors de son audition pas votre commission, le ministre, tout en notant que le dispositif de la CMU complémentaire était l'objet de constantes revendications motivées par les effets de seuil, a rappelé qu'en septembre 2003 le Gouvernement avait décidé de majorer de 10,8 % les plafonds de ressources appliqués dans les DOM afin d'y compenser le surcoût des soins par rapport à la métropole. Ce pourcentage, a-t-il indiqué, a été calculé pour éviter les effets de seuil avec les minima sociaux.

En 2005, 34,4 millions d'euros ont été versés au fonds CMU pour financer cette majoration. Une dépense équivalente est prévue en 2006.

b) L'immigration clandestine

Sans préjuger du résultat des travaux de la commission d'enquête récemment mise en place par le Sénat sur l'immigration clandestine, votre commission souhaite rappeler que ce phénomène a pris en outre-mer une dimension de plus en plus préoccupante, en particulier à Mayotte et en Guyane. Il a en outre des répercussions indirectes mais sensibles sur la situation sanitaire et sociale de la Réunion.

Évolution des flux migratoires dans les DOM

DOM	Population 1999	Variation par rapport à 1990	Dont liée à l'excédent naturel	Dont liée aux soldes migratoires	Augmentation moyenne mensuelle
Guadeloupe	421.632	+ 34.700 (+ 9 %)	+ 44.200	- 9.500	+ 1,0 %
Guyane	157.274	+ 42.600 (+ 37 %)	+ 32.250	+ 10.300	+ 3,6 %
Martinique	381.467	+ 22.000 (+ 6 %)	+33.000	- 11.000	+ 0,7 %
Réunion	705.072	+ 107.100 (+ 18 %)	+ 91.750	+ 15.400	+ 1,9 %
TOTAL	1.665.445	+ 206.400 (+ 14 %)	+ 201.200	+ 5.200	+ 1,5 %

A la Réunion, en particulier, cette situation peut difficilement perdurer, notamment en raison des conséquences de l'afflux d'immigrés en provenance des Comores sur la situation sanitaire et sociale de l'île.

En ce qui concerne Mayotte, le ministre de l'outre-mer constatait, lors de son audition du 19 octobre dernier par votre commission, que 80 % des mères accouchant à la maternité de Mayotte sont arrivées clandestinement sur l'île. Il notait à juste titre que la densité de population atteinte du fait de l'immigration clandestine est susceptible de provoquer des désordres et que l'on doit s'interroger sur la façon dont la France s'inscrit, dans ces conditions, dans sa tradition d'intégration durable. Votre commission partage ce sentiment.

Elle avait estimé dans son avis sur le budget de l'outre-mer pour 2005 que la première solution à mettre en œuvre consisterait à développer des moyens de police pour une surveillance accrue des côtes mahoraises et de l'espace maritime français. Cette orientation reste manifestement pertinente.

c) Le plafonnement des allocations familiales à Mayotte

Lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, votre commission, sur proposition de votre rapporteur, a fait adopter par le Parlement un amendement supprimant le plafonnement des allocations familiales à Mayotte jusqu'à présent, versées à concurrence de trois enfants quelle que soit la composition réelle de la famille. Il était légitime d'établir une égalité de traitement entre Mayotte, qui a vocation à devenir un DOM, et la métropole.

3. La continuité territoriale

Cette action rassemble les mesures relatives aux communications avec la métropole et aux dessertes à l'intérieur des collectivités archipélagiques. Elle est dotée, en 2006, de 52,5 millions d'euros en crédits de paiement. Les deux principales dispositions mises en œuvre à ce titre sont la dotation de continuité territoriale et le passeport mobilité.

a) La dotation de continuité territoriale

En application de la loi de programme pour l'outre-mer, les collectivités d'outre-mer reçoivent une dotation spécifique de l'Etat destinée à favoriser les déplacements aériens des résidents entre ces collectivités et la métropole.

En 2005, toutes les collectivités en ont bénéficié, à l'exception de la région Guyane, qui ne l'a pas jugé opportun. La dotation est indexée sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Le crédit de 2006 est fixé à 31,8 millions d'euros.

Lors de l'audition du ministre de l'outre-mer par votre commission le 19 octobre 2005, votre rapporteur pour avis a suggéré une rationalisation de l'emploi de cette dotation en négociant avec les compagnies aériennes des prix plafonds applicables aux seuls bénéficiaires de cette dotation. En réponse, le ministre a rappelé que la dotation de continuité territoriale a été mise en œuvre après l'acceptation par la Commission européenne du dispositif présenté par chaque région à l'exception de la Guyane. Des ajustements ont d'ores et déjà été apportés en Nouvelle-Calédonie et l'ensemble du dispositif sera évalué par le Gouvernement au vu du rapport que la Cour des comptes lui a consacré en 2005, ainsi que des bilans établis par les collectivités elles-mêmes. Des ajustements pourront ensuite être éventuellement proposés aux collectivités en tenant compte, sans préjuger des conclusions d'une mission récemment mise en place sur la desserte aérienne outre-mer, des répercussions possibles de prix

plafonds sur l'offre de places disponibles : à cet égard, il convient de rappeler que la desserte des collectivités est inégalement concurrentielle et que de fortes contraintes saisonnières pèsent sur les liaisons aériennes.

Votre commission ne méconnaît pas ces difficultés. Pour autant, elle estime indispensable de mettre sérieusement à l'étude la faisabilité économique et juridique d'un mécanisme de prix plafonds permettant d'éviter que les compagnies ne profitent, au détriment du budget de l'Etat comme de celui des voyageurs éligibles au système, d'un effet d'aubaine susceptible de les inciter à augmenter le prix des billets au-delà de ce que justifie la pure rationalité économique.

b) Le passeport mobilité

• **Le passeport mobilité proprement dit**

Dans le cadre des actions visant à garantir la continuité territoriale, le passeport mobilité, mis en place en 2002, distribue une aide financière de l'Etat pour assurer la gratuité du transport aux jeunes ultramarins résidant habituellement dans les collectivités d'outre-mer et appelés à suivre en métropole leur formation initiale ou professionnelle. Il est mis en œuvre par conventionnement avec le centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous), l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs de l'outre-mer (ANT) et le comité national d'accueil et d'actions pour les Réunionnais en mobilité (Cnarm).

Ce dispositif, qui a mis un certain temps à monter en puissance, connaît un succès certain et répond à un incontestable besoin de mobilité, dans la mesure où le marché de la formation et le marché du travail ne sont pas localement en mesure de faire face à la pression démographique.

Récapitulatif 2004

	Nombre de bénéficiaires	Montant des dépenses (en euros)
Passeport mobilité étudiants, dont :	9.037	10.386.757
Guadeloupe	1.267	1.093.537
Guyane	355	287.846
Martinique	1.325	1.123.343
Réunion	2.487	2.489.762
Saint-Pierre-et-Miquelon	102	179.283
Mayotte	785	1.153.274
Nouvelle-Calédonie	1.356	2.147.925
Wallis-et-Futuna	116	190.907
Polynésie Française	1.244	1.720.880
Passeport mobilité formation dont :	6.019	4.086.549
Guadeloupe	1.082	647.382
Guyane	418	221.383
Martinique	850	456.467
Réunion	2.984	1.872.213
Saint-Pierre-et-Miquelon	8	9.341
Mayotte	153	124.066
Nouvelle-Calédonie	228	355.327
Wallis-et-Futuna	123	157.804
Polynésie Française	173	162.565
TOTAL GÉNÉRAL	15.056	14.393.306

Récapitulatif au 30 juin 2005

	Nombre de bénéficiaires	Montant des dépenses (en euros)
Passeport mobilité étudiants		
Guadeloupe	1.032	665.640
Guyane	173	111.585
Martinique	494	318.630
Réunion	629	517.041
Saint-Pierre-et-Miquelon	3	3.709
Mayotte	920	1.203.360
Nouvelle-Calédonie	626	980.968
Wallis-et-Futuna	nc	nc
Polynésie Française	428	538.675
Total Passeport mobilité étudiants	4.302	4.339.608
Passeport mobilité formation		
Guadeloupe	552	335.188
Guyane	179	110.299
Martinique	440	251.706
Réunion	1.144	1.414.562
Saint-Pierre-et-Miquelon	3	4.002
Mayotte	38	32.443
Nouvelle-Calédonie	155	243.446
Wallis-et-Futuna	59	42.878
Polynésie Française	86	112.278
Total Passeport mobilité formation	2.656	2.303.356
TOTAL GÉNÉRAL	6.958	6.642.964

L'estimation pour 2006 s'élève à 17.350 passeports soit, pour le passeport étudiant, en forte augmentation, 10.485 étudiants, et pour le passeport formation, 6.965 stagiaires, pour un coût estimé à 14,8 millions d'euros.

- **Le passeport logement**

Les jeunes bénéficiaires du passeport mobilité parviennent généralement à trouver un logement par l'intermédiaire de la structure qui les accueille. Cependant, un certain nombre d'entre eux rencontre des difficultés. Le besoin en logements non satisfait pour la saison en cours est ainsi estimé à 3.000. La difficulté est particulièrement sensible dans les régions où le marché du logement est tendu, en premier lieu l'Ile-de-France.

C'est pourquoi le ministère de l'outre-mer a créé, en 2004, le passeport logement, dispositif expérimental d'accompagnement des bénéficiaires dans leur accès au logement. Ce dispositif ne prend pas la forme d'une aide financière aux personnes : son objectif est d'aider les structures d'accueil des jeunes à leur trouver un logement.

Signée depuis un an entre le ministère de l'outre-mer et l'ANT, la convention relative au dispositif passeport logement est mise en œuvre par les délégations régionales métropolitaines qui gèrent les hébergements des stagiaires en mobilité professionnelle de formation. Les étudiants peuvent également bénéficier de ce dispositif dont l'objectif est d'augmenter de huit cents places le parc de logements mis à la disposition des stagiaires de l'ANT.

*

* *

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits sociaux de l'outre-mer inscrits au projet de loi de finances pour 2006.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. FRANÇOIS BAROIN, MINISTRE DE L'OUTRE-MER

Réunie le mercredi 19 octobre 2005., sous la présidence de M. Alain Gournac, président, la commission a procédé à l'audition de M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, sur le projet de loi de finances pour 2006 (mission « Outre-mer »).

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a souligné que les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour la mission « Outre-mer » s'élèvent en 2006 à 2,27 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 1,9 milliard en crédits de paiement. Les crédits de la mission représentent 17 % de l'effort financier de l'État en faveur de l'outre-mer, qui s'élève à plus de 11 milliards d'euros en 2006.

Les trois programmes formant la mission permettent d'éclairer mieux encore que par le passé les objectifs de la politique de l'État. Le programme « conditions de vie outre-mer » et le programme « emploi outre-mer », qui représentent 80 % du budget du ministère, intéressent plus particulièrement la commission des affaires sociales du Sénat dans la mesure où ils sont essentiellement consacrés à l'emploi, au logement et au développement sanitaire et social. Le dernier programme retrace le soutien de l'État aux collectivités territoriales d'outre-mer.

Chacune des actions composant les programmes est accompagnée d'indicateurs de performance. L'action « abaissement du coût du travail et dialogue social » est par exemple dotée d'un indicateur rapportant le taux de croissance de l'emploi salarié dans les secteurs exonérés de cotisations sociales au taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer.

Dans le respect des engagements du président de la République pour l'outre-mer, les principaux objectifs du budget 2006 ainsi structuré sont le soutien de l'emploi, la lutte contre la précarité et l'exclusion, le rattrapage des collectivités.

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a indiqué que plus d'un milliard d'euros, représentant 58 % des crédits gérés par le ministère, sont affectés au programme « emploi outre-mer », précisant que les résultats actuels de cette politique sont meilleurs que ceux de la métropole, dans la mesure où le taux de chômage a diminué en 2005 de 3,2 % dans les DOM contre 0,8 % en métropole. Tout en demeurant largement supérieur à la moyenne nationale, il s'élève aujourd'hui à 22,9 % en moyenne, ce qui équivaut à une diminution de plus de sept points depuis 2002. A la Réunion, où la proportion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) est la plus élevée des DOM, le taux de chômage atteint près de 30 %. Par ailleurs, l'emploi salarié a progressé de 2,4 % dans les DOM alors qu'il baissait de 0,3 % en métropole. Il y a donc actuellement des créations d'emplois outre-mer dans le secteur marchand.

Les dispositifs créés dans le secteur non marchand par le plan Borloo de cohésion sociale - contrats d'avenir et contrats d'accompagnement dans l'emploi -, pleinement applicables outre-mer, complètent les mesures déjà financées par le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (Fedom).

Par ailleurs, le service militaire adapté (SMA), dont les résultats exemplaires ont justifié son extension à la métropole en 2005, formera 3.000 jeunes ultramarins en 2006. Un effort sera réalisé au cours de cet exercice pour améliorer les conditions d'accueil grâce à la mise aux normes des infrastructures.

Abordant ensuite la politique de lutte contre l'exclusion et la précarité, **M. François Baroin, ministre de l'outre-mer**, a évoqué l'effort nécessaire pour favoriser l'accès au logement, renforcer la sécurité, réduire la précarité, dans le contexte d'une démographie dynamique impliquant des efforts particuliers en matière de formation et dans un environnement géographique marqué, spécialement en Guadeloupe et en Martinique, par le risque sismique, ce qui appelle une attention particulière de l'État en matière de construction et d'entretien de logements. Des crédits budgétaires sont d'ailleurs ouverts au titre des normes anti-sismiques.

Au total, le programme « conditions de vie outre-mer » est doté de 270 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 17 millions d'euros en crédits de paiement.

Par ailleurs, le rôle de pilotage du ministère en matière sanitaire et sociale est accentué grâce au transfert, sur son budget, de plus de 57 millions d'euros gérés auparavant par le ministère de la santé et des solidarités.

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a enfin évoqué la nécessité d'atténuer l'isolement et le retard structurel des collectivités territoriales d'outre-mer et de rapprocher celles-ci du standard métropolitain. C'est pourquoi les crédits que le budget du ministère consacre à l'aménagement du territoire, en augmentation de plus de 12 %, atteindront près de 94 millions d'euros en 2006. Ils permettront en particulier le

lancement de nouvelles politiques contractuelles, notamment avec la Nouvelle-Calédonie, et fourniront la contrepartie nationale nécessaire à la mobilisation des fonds disponibles au titre de la politique régionale européenne.

Un plan spécifique de solidarité nationale pour la Guyane, actuellement en préparation, sera mis en œuvre en 2006 et une enveloppe de 53 millions d'euros, contre 49 millions en 2005, sera consacrée à la continuité territoriale.

En conclusion, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a indiqué que ce projet de budget, qui complète utilement les crédits orientés vers l'outre-mer gérés par les autres ministères, respecte les engagements de la loi de programme du 21 juillet 2003 et s'inscrit résolument dans la dynamique du passage d'une culture de moyens à une culture du résultat, inhérente à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis du budget de l'outre-mer, rappelant que le dispositif d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale sera ciblé en 2006 sur les bas salaires, a demandé quelle serait la traduction budgétaire de cette novation qui est susceptible de porter atteinte à l'efficacité globale du dispositif d'abaissement du coût du travail outre-mer et d'avoir des incidences négatives sur le niveau de formation des jeunes.

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a remarqué que le dispositif d'exonération a un coût important pour le budget de l'État : 888 millions d'euros en 2004 et jusqu'à 921 millions estimés en 2005. Dans un contexte de ressources rares, l'État doit assurer l'emploi optimal de ces fonds et corriger les effets d'aubaine susceptibles de résulter d'une application uniforme des exonérations. Cependant, les bas salaires sont les plus fréquents outre-mer, ce qui devrait limiter les conséquences pratiques de l'adaptation envisagée. Pour autant, la loi de programme pour l'outre-mer a institué ces mécanismes pour une durée de quinze ans en prévoyant leur évaluation au premier semestre de 2006. Le débat parlementaire va permettre de soulever toutes les questions pertinentes. Le Premier ministre a reçu d'ores et déjà les parlementaires d'outre-mer. Des propositions seront vraisemblablement avancées d'ici une dizaine de jours dans le cadre du débat budgétaire et ce qui a été dit sera respecté.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a ensuite demandé de quelle façon le plan Borloo va être mis en œuvre outre-mer et si les crédits mobilisables dans le cadre des contrats d'avenir et des contrats d'accompagnement vers l'emploi non marchand ont été valorisés.

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a confirmé que le volet emploi de ce plan s'applique intégralement outre-mer et qu'il n'existe pas de quota limitant le droit de tirage des DOM sur l'enveloppe des contrats d'avenir. En ce qui concerne les contrats d'accompagnement vers l'emploi, financés par le ministère de l'outre-mer, les préfets disposent d'une enveloppe

globale prévisionnelle. La combinaison des deux mesures sera fixée dans chaque région avec le concours des collectivités territoriales. Il n'y aura pas de rupture entre le système existant et le dispositif du plan Borloo.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a demandé au ministre de faire le point sur le plafonnement des dispositifs de défiscalisation prévu en 2006 alors que la loi de programme pour l'outre-mer avait sanctuarisé ces mécanismes pour une durée de quinze ans.

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a répondu que les engagements pris seront respectés, précisant que le plafonnement envisagé, 15 % du revenu imposable, n'aura pas d'impact concret sur les défiscalisations, au vu de l'expérience de l'exercice 2003, et ne portera donc pas atteinte au flux des investissements. Le projet de plafonnement respecte dès lors l'esprit de la loi de programme. Pour autant, le gouvernement reste ouvert aux préoccupations exprimées par les parlementaires d'outre-mer et souhaite éviter toute ambiguïté. Le ministre a estimé souhaitable, à titre personnel, d'appliquer la loi de programme et a noté qu'à l'issue du débat parlementaire, il sera possible de constituer la commission d'évaluation prévue par la loi et de commencer à préparer le rapport d'étape.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a alors demandé au ministre d'exposer l'évolution des moyens consacrés au SMA et la possibilité de renforcer celui-ci à terme, en particulier en ce qui concerne les effectifs d'encadrement.

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a précisé que les crédits du SMA sont en progression constante depuis 2003 et qu'une augmentation de la dotation de 7,5 % est prévue en 2006 pour moderniser les équipements et valoriser l'outil de formation. Un montant de 7,2 millions d'euros en crédits de paiement est destiné à la remise aux normes des infrastructures et un crédit de 1,7 million d'euros doit permettre le renouvellement d'engins de travaux publics ou de véhicules-écoles. L'encadrement compte actuellement 124 officiers et 375 sous-officiers. Il permettra de former près de 3.000 volontaires en 2006.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué la possibilité de rationaliser l'emploi de la dotation favorisant les déplacements vers la métropole en négociant avec les compagnies aériennes des prix plafonds applicables aux seuls bénéficiaires de cette dotation.

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a rappelé que la dotation de continuité territoriale a été mise en œuvre après l'acceptation par la Commission européenne du dispositif présenté par chaque région à l'exception de la Guyane. Le dispositif proposé par la Réunion a ainsi été validé en juin 2005. Des ajustements ont d'ores et déjà été apportés en Nouvelle-Calédonie et l'ensemble du dispositif sera évalué par le gouvernement au vu du rapport que la Cour des comptes lui a consacré en 2005, ainsi que des bilans établis par les collectivités elles-mêmes. Des ajustements pourront ensuite être éventuellement proposés aux collectivités.

Sans préjuger des conclusions d'une mission récemment mise en place sur la desserte aérienne outre-mer, il faut prendre en compte les possibles répercussions de prix plafonds sur l'offre de places disponibles. A cet égard, il convient de rappeler que la desserte des collectivités est inégalement concurrentielle et que de fortes contraintes saisonnières pèsent sur les liaisons aériennes.

***Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis,** a souhaité savoir si des initiatives sont prévues en faveur du logement évolutif social (LES) et a rappelé que le gel de certains crédits de 2005, empêchant la mise en œuvre de la « ligne budgétaire unique » (LBU), freine la livraison des logements programmés.*

***M. François Baroin, ministre de l'outre-mer,** a noté que près de 2.400 logements évolutifs sociaux font chaque année l'objet d'une décision de financement. Conformément aux préconisations de la commission des affaires sociales en 2004, le gouvernement a entrepris la consolidation de ce dispositif en majorant de près de 20 %, en mai 2005, le plafond des dépenses prises en compte pour le calcul de la subvention de l'État. Les plafonds de ressources pour prétendre au LES ont par ailleurs été majorés de 25 %. Enfin, un dégel de 40 millions d'euros a été décidé. Si le système de la LBU est dans l'ensemble très efficace, il a cependant pour conséquence de rendre l'État mauvais payeur en cas de gel de crédits. La mise en perspective de la consommation des crédits dans le cadre d'une programmation serait donc utile, à cet égard.*

***Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis,** a demandé si une réflexion a été menée en ce qui concerne l'opportunité de lier le relèvement du plafond de la couverture maladie universelle (CMU) à la hausse des minima sociaux, afin d'éviter les effets de seuil.*

***M. François Baroin, ministre de l'outre-mer,** rappelant que le dispositif de la CMU complémentaire fait l'objet de constantes revendications motivées par les effets de seuil, a noté que les DOM rassemblent 13 % du nombre des bénéficiaires de la CMU. En septembre 2003, le gouvernement a décidé de majorer de 10,8 % les plafonds de ressources appliqués dans les DOM, afin d'y compenser le surcoût des soins par rapport à la métropole. Ce pourcentage a été calculé pour éviter les effets de seuil avec les minima sociaux. En 2005, 34,4 millions d'euros ont été versés au Fonds CMU pour financer cette majoration. Cette dépense est à nouveau prévue en 2006.*

***Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis,** a souhaité recevoir des éclaircissements au sujet des soins dispensés par des spécialistes non disponibles dans les DOM : alors que la solution la plus simple et la moins coûteuse serait d'organiser le déplacement d'un spécialiste métropolitain sur place, il semblerait que la pratique consistant à faire venir les malades à Paris soit fréquente pour des raisons de gestion d'enveloppe budgétaire hospitalière.*

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, tout en notant que le déplacement de malades en métropole est parfois inévitable en raison de la spécialisation extrême des équipes médicales dans certaines pathologies, a indiqué que le déplacement de médecins outre-mer est l'orientation la plus fréquemment retenue. C'est ainsi que des conventions de partenariat ont été passées entre le centre hospitalier de Cayenne, le CHU de Fort-de-France et le CHU de Bordeaux, en vue de l'envoi outre-mer de missions régulières de spécialistes, et que l'ouverture de services hautement spécialisés à la Réunion et aux Antilles diminue le nombre des évacuations sanitaires vers la métropole.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a demandé s'il est envisagé de déplaçonner les allocations familiales à Mayotte, à ce jour limitées à trois enfants quelle que soit la composition réelle de la famille. Elle a estimé que cette mesure d'équité aurait des incidences positives sur les flux de migration des populations mahoraises vers la Réunion.

M. Alain Gournac, président, a alors indiqué que la mission d'information envoyée l'été dernier par la commission à la Réunion et à Mayotte a constaté, à la Réunion, une réapparition des bidonvilles consécutive à l'arrivée massive de femmes de Mayotte, accompagnées d'enfants, afin de pouvoir y bénéficier des allocations familiales non plafonnées.

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a estimé que cette question devait être résolue dans le cadre d'une approche globale de la lutte contre l'immigration clandestine. Il est possible d'adopter deux types de positions, après avoir fait le constat de la situation sur place : soit constater que le problème de l'immigration comorienne à Mayotte est ancien et estimer que sa résolution peut attendre, soit lancer un débat public. Le ministre a adopté le second point de vue, non sans recueillir sur cette démarche l'approbation de très larges secteurs de l'opinion, y compris de la part de parlementaires socialistes et communistes. Quand on constate que 80 % des mères accouchant à la maternité de Mayotte sont arrivées clandestinement sur l'île, quand on se rend compte que la densité de population atteinte du fait de l'immigration clandestine présente le risque de mouvements violents, on ne peut que s'interroger sur la façon dont la France s'inscrit dans sa tradition de terre d'asile et sur les conditions nécessaires à la réussite de sa politique d'intégration durable. Sur ce sujet délicat, il convient d'attendre les conclusions de la mission d'information sur l'immigration clandestine qui vient d'être mise en place par la commission des lois de l'Assemblée nationale, ainsi que celles de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine dont la commission des lois du Sénat vient de proposer la création. Pour résoudre le problème, il faut en tout état de cause des moyens humains, matériels, juridiques, peut-être une réforme des conditions d'acquisition de la nationalité française à Mayotte, dans le respect de la Constitution. Les travaux parlementaires permettront de préciser les orientations envisageables et de définir le véhicule législatif le mieux adapté. A côté du renforcement du dispositif répressif - il faut savoir que sur les

30.000 reconduites annuelles à la frontière, quelque 15.000 ont lieu outre-mer dont 8.000 à Mayotte -, il convient de renforcer l'aide au développement des pays de départ en s'assurant de la bonne utilisation de l'aide.

M. Henri Torre, rapporteur spécial de la commission des finances pour l'outre-mer, s'est félicité du montant considérable des crédits que l'État consacre globalement à l'outre-mer et a observé que le taux de chômage y reste considérable. Il a estimé que l'action sociale est plus efficace que l'action économique et a exprimé ses doutes au sujet de l'impact des allègements fiscaux sur l'emploi. Il s'est déclaré en accord avec les remarques présentées sur l'extension du logement insalubre. Il a ensuite énuméré les quatre dossiers sur lesquels un différend existe entre la commission des finances et le ministère : la TVA récupérée mais non perçue, les compléments de rémunérations, les congés bonifiés et les indemnités temporaires de résidence, critiquées par la Cour des comptes et qui n'ont plus de raison d'être. Ces indemnités ont, en effet, été instituées dans le cadre d'une politique de peuplement aujourd'hui disparue, et leur persistance jette une ombre sur l'œuvre de l'État outre-mer. Leur suppression serait le début d'une réforme de fond permettant de réaffecter les montants rendus disponibles aux plus défavorisés.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a remarqué à ce sujet que les bonifications de rémunérations ont permis, à la Réunion, de recruter les personnels métropolitains nécessaires au développement rapide des services publics - l'école en particulier - consécutif à la départementalisation. Si cet arrière-plan historique a disparu, il est difficile de revenir sur les dispositifs mis en place, d'autant plus que des enquêtes montrent que le prix des produits de consommation mesuré dans les grandes surfaces est, à la Réunion, supérieur de 57 % aux prix de la métropole. Il est, dans ces conditions, indispensable d'installer l'observatoire des prix prévu à l'article 75 de la loi de programme. Par ailleurs, il est difficile de justifier l'inégalité que la suppression de la bonification susciterait entre les agents déjà en fonction et les nouveaux venus. En ce qui concerne la solution, parfois évoquée, du gel des salaires, il faudrait quarante ans pour effectuer à la Réunion la mise à niveau permettant d'effacer les effets de la bonification, ce qui priverait les nouveaux fonctionnaires de toute perspective de carrière.

M. Dominique Leclerc a rappelé que, rapporteur en 2003 de la réforme des retraites, les informations sur les majorations de retraites des fonctionnaires installés outre-mer apportées à l'époque par un rapport de la Cour des comptes lui étaient apparues, à maints égards, emblématiques d'une situation contradictoire avec les objectifs d'une réforme fondée sur l'équité. Il serait nécessaire de réfléchir à un système plus juste et conserver l'affectation des montants éventuellement récupérés à la satisfaction des besoins de l'outre-mer.

M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a noté que le consensus des élus de l'outre-mer serait nécessaire pour opérer la suppression des dispositifs critiqués par la commission des finances. Or ce

consensus n'existe pas. En tout état de cause, il ne serait possible de prendre des initiatives qu'en fonction des informations fournies par des bases statistiques et des études économiques sûres. Or ces instruments ne sont pas disponibles. Il a observé, en ce qui concerne la TVA, que le système en vigueur outre-mer a été admis par la Commission européenne et que sa suppression entraînerait la disparition de très nombreuses petites et moyennes entreprises locales. En ce qui concerne les bonifications de traitements, il a noté que l'État a besoin outre-mer de fonctionnaires de grande qualité, ce qui a un prix.

***Mme Gélita Hoarau** a regretté que les gels budgétaires entraînent à la Réunion des retards dans les paiements aux entreprises du secteur du logement social, ce qui provoque des dépôts de bilan. Elle a évoqué l'épidémie provoquée par le moustique chikungunya, les menaces pesant de ce fait sur les femmes enceintes, et a préconisé le lancement d'une campagne de démoustication avec l'aide de jeunes en contrats aidés. Elle a enfin estimé nécessaire de résoudre, par la voie de la convention collective, le problème que pose la situation des personnels communaux non titulaires et non intégrés.*

***M. Serge Larcher** a remercié le ministre pour sa gestion de la catastrophe aérienne qui a touché en août dernier un avion à destination de Fort-de-France. Il a exprimé sa satisfaction à l'égard de l'effort consenti en faveur de la mise aux normes antisismiques et a salué l'effort de l'État contre la menace des cyclones. Il a regretté les conséquences du gel de crédits 2005 sur l'activité des artisans martiniquais. En ce qui concerne la défiscalisation et les exonérations de charges, il s'est déclaré en accord avec les propos du rapporteur pour avis, la loi de programme valant engagement de l'État. Il a enfin demandé quelles mesures sont envisagées pour résoudre la crise de la banane.*

***M. François Baroin, ministre de l'outre-mer,** a confirmé qu'un dégel de crédits allait résoudre les difficultés des entrepreneurs. Le préfet de la Réunion a lancé une campagne de démoustication et le ministre de la santé a été saisi du problème que pose le moustique chikungunya. Compte tenu de la part des frais de personnel dans les budgets des collectivités territoriales, la titularisation aurait de graves incidences financières. Dans ce dossier, le préfet de la Réunion a favorisé le démarrage d'un dialogue social qui pourrait déboucher sur des mesures d'intégration. En ce qui concerne le dossier de la banane, un mémorandum a été élaboré à l'échelle européenne et une discussion est en cours entre l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce. Une campagne de promotion de la banane antillaise a par ailleurs été lancée.*

***Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis,** a observé, au sujet du régime de la TVA outre-mer, qu'un système équivalent existe en Corse sans que personne ne le conteste. Elle a aussi estimé injuste que l'on puisse remettre en cause, à travers une éventuelle suppression des majorations de retraite, un avantage dont bénéficient des fonctionnaires originaires de*

l'outre-mer, qui ont fait carrière en métropole sans obtenir leur mutation dans leur région d'origine, où ils ne retournent qu'au moment de la retraite.

M. Dominique Leclerc a alors précisé qu'il n'entendait pas méconnaître les difficultés particulières de l'outre-mer, tout en souhaitant que des problèmes soulevés en 2003 par la Cour des comptes, tels que l'absence de contrôle et les domiciliations fictives en matière de majorations de retraite, soient résolus.

M. Alain Gournac, président, a indiqué que le Sénat sera tout prochainement saisi du projet de loi relatif à la recherche, dont l'examen sera confié à une commission spéciale. Dans cette perspective, il est prévu la constitution immédiate d'un groupe de travail pour commencer à réfléchir à ce sujet. Les sénateurs souhaitant participer à cette réflexion, notamment sous son aspect recherche médicale, doivent se faire connaître auprès de leur groupe.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le mardi 22 novembre 2005 sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de Mme Anne-Marie Payet sur le projet de loi de finances pour 2006 (mission « Outre-mer »).

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a présenté les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général du présent avis).

M. Alain Gournac a rappelé qu'une délégation de la commission, partie en mission l'été dernier à Mayotte et à la Réunion, a constaté l'ampleur des besoins et, par voie de conséquence, la nécessité d'évaluer régulièrement la bonne utilisation des crédits budgétaires. Le projet de budget de la mission « Outre-mer » incline à la satisfaction sur plusieurs points. En matière de logement, il permettra de faire face à des difficultés dont la mission de la commission a mesuré la portée à Mayotte. Les gels de crédits jouent à cet égard un rôle particulièrement néfaste : il est fâcheux que les entrepreneurs qui ont effectué un travail ne soient pas payés pour ces motifs. Il est donc nécessaire d'obtenir du Gouvernement des progrès sur ce point.

Par ailleurs, l'immigration clandestine accentue les problèmes de logement, c'est pourquoi il convient de se réjouir de la mise en place d'une commission sénatoriale d'enquête sur ce phénomène. En outre, le Sénat a adopté, à l'occasion de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, un amendement déplaçant les allocations familiales à Mayotte qui a été confirmé en commission mixte paritaire et qui constitue une amélioration bienvenue de la situation des familles mahoraises. Enfin, le service militaire adapté marche bien et l'outre-mer fournit à la métropole, avec lui, l'exemple remarquable d'un dispositif populaire et efficace.

M. Louis Souvet s'est joint aux remarques de M. Alain Gournac, insistant sur l'intérêt du service militaire adapté, qui récupère les jeunes les plus désocialisés afin de les former et de les resocialiser. La métropole s'est utilement inspirée de cette expérience.

En réponse, Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :

- il est vrai que le chômage reste important à la Réunion, la démographie en est largement responsable. En effet, les créations d'emploi sont plus importantes dans l'île qu'en métropole et le chômage a diminué ces dernières années ;

- la Réunion comporte de nombreuses poches d'habitat insalubre, en partie du fait de l'immigration mahoraise, provoquée en autres causes par le retard du système scolaire et par le caractère restrictif du régime des allocations familiales. Il faut espérer que le déplafonnement de celles-ci va entrer en vigueur dès 2006 ;

- le service militaire adapté peut effectivement servir d'exemple. Sa transposition en métropole fait cependant abstraction de son caractère militaire, qui contribue pourtant de façon déterminante à sa réussite.

*La commission a ensuite émis **un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2006.***