

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

OUTRE-MER

Par M. Claude LISE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, François Fortassin, Alain Fouché, Adrien Giraud, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mme Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Philippe Paul, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 18) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES MOYENS DE LA MISSION ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE L'OUTRE-MER DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 2009	7
A. UN BUDGET EN PROGRESSION	7
1. <i>Une progression des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en 2009</i>	7
2. <i>Une présentation budgétaire encore perfectible</i>	8
3. <i>L'effort public global en faveur des collectivités ultramarines dépasse le cadre de la mission « Outre-mer »</i>	9
B. DES CHANGEMENTS DANS LE PILOTAGE DU BUDGET DE L'OUTRE-MER	10
1. <i>De nouvelles modifications apportées à la maquette budgétaire en 2009</i>	10
2. <i>Une nouvelle réforme des structures administratives du secrétariat d'Etat à l'outre-mer</i>	12
II. NE PAS RELÂCHER L'EFFORT EN FAVEUR DE L'EMPLOI OUTRE-MER	12
A. LA SITUATION DES ÉCONOMIES ULTRAMARINES RESTE FRAGILE	12
1. <i>Une vulnérabilité économique structurelle accentuée par des facteurs conjoncturels</i>	12
2. <i>Une situation économique de l'outre-mer globalement fragile</i>	14
B. L'EMPLOI DOIT RESTER AU CŒUR DES PRIORITÉS DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	20
1. <i>La situation de l'emploi outre-mer s'améliore mais reste préoccupante</i>	20
2. <i>La réforme envisagée des dispositifs de soutien aux entreprises</i>	21
3. <i>L'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle se recentre sur les jeunes</i>	24
III. POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER	26
A. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE EN FAVEUR DU LOGEMENT	27
1. <i>Les crédits destinés au logement augmentent mais restent insuffisants pour répondre à une situation dégradée</i>	27
2. <i>Le problème de la dette de l'Etat envers les bailleurs sociaux n'est toujours pas réglé</i>	29
3. <i>La réorientation annoncée de la défiscalisation des investissements locatifs vers le logement social</i>	30
B. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	31
1. <i>« L'aménagement du territoire » représente 23,14 % des crédits</i>	31
2. <i>La « continuité territoriale » représente 6,88 % des crédits</i>	32
3. <i>Les actions « Sanitaire et social » et « Culture, jeunesse et sport » sont fusionnées pour représenter 4,57 % des crédits</i>	33
4. <i>L'action « Collectivités territoriales » représentent 26,75 % des crédits</i>	34
5. <i>L'action « Insertion économique et coopération régionales » ne représente que 0,37 % des crédits</i>	34
6. <i>La création d'une nouvelle action « Fonds exceptionnel d'investissement » qui représente 5,14 % des crédits</i>	36
CONCLUSION	37

Mesdames, Messieurs,

Dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009, le nouvel élan annoncé par le Gouvernement en faveur du développement économique de l'outre-mer est présenté ainsi : « *A partir de 2009, le contenu de la mission outre-mer traduit un changement de modèle de la politique gouvernementale en faveur de l'outre-mer. Au système reposant uniquement ou principalement sur la demande, est substituée une logique de développement endogène, fondée sur l'excellence des secteurs marchands les plus dynamiques, et sur la capacité d'une présence économique et commerciale plus affirmée [des collectivités ultramarines] dans leur environnement régional* ».

Si votre rapporteur pour avis prend acte de cette intention affichée de fonder le développement de ces collectivités sur leurs « capacités endogènes », il espère toutefois que ce changement de logique ne se traduira pas par un désengagement financier de l'Etat envers des populations qui, plus que jamais, ont besoin de la solidarité nationale pour compenser les fragilités économiques particulières qu'elles subissent en raison de contraintes géographiques d'éloignement et d'insularité structurelles.

Comme il le relevait déjà dans son rapport sur les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2008, votre rapporteur pour avis considère que l'aspiration au développement et à la prospérité économique des collectivités ultramarines ne peut être satisfaite sans soutien financier prenant en compte leurs réalités géographiques, démographiques, économiques, sociales et culturelles.

Ces collectivités sont entrées dans une nouvelle ère. L'accélération de la mondialisation qui bouscule les économies et expose les sociétés au changement, impose de repenser les bases de la compétitivité des territoires. Par ailleurs, les défis majeurs qui se posent à l'humanité au XXI^e siècle, en matière de climat ou d'environnement, doivent faire évoluer vers un mode de développement durable, et dans cette transition historique les collectivités ultramarines doivent prendre toute leur place.

C'est pourquoi, votre rapporteur pour avis préconise une logique de développement reposant sur deux approches qu'il juge indissociables l'une de l'autre. Il considère qu'il est indispensable de maintenir une politique de compensation des handicaps liés notamment à la distance et à l'insularité. Un taux de chômage près de trois fois supérieur à la moyenne nationale ne peut qu'inciter à aller dans cette direction. Mais cette approche n'est pas suffisante

et il serait réducteur de fonder le développement de l'outre-mer uniquement sur celle-ci. Il faut au contraire promouvoir, parallèlement, une logique de développement endogène favorisant notamment l'émergence dans ces territoires de secteurs stratégiques à haute valeur ajoutée.

Les progrès enregistrés en vingt ans permettent aujourd'hui d'envisager ce changement de logique. Votre rapporteur pour avis reste convaincu que l'outre-mer est une chance pour la France. En outre, ce qu'elle lui apporte en termes de diversité culturelle et de biodiversité d'une très grande richesse, elle lui offre une présence sur quatre océans. Il en résulte pour la France une extension considérable de sa zone économique exclusive¹ et un accroissement des opportunités d'échanges, notamment économiques, avec de nombreux pays. Chaque collectivité ultramarine peut ainsi jouer le rôle d'interface active facilitant les transferts de technologies et de savoir-faire entre la France et les pays de la zone géographique dans laquelle elle s'insère.

Le projet de budget pour 2009 soumis à l'examen de votre commission des affaires économiques s'inscrit également dans un contexte particulier puisqu'il anticipe un certain nombre de mesures prévues dans le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer² (PLODEOM).

Votre rapporteur pour avis formule donc le vœu que l'examen de ce projet de budget puisse être l'occasion de rappeler toute l'importance des défis à relever, notamment en matière d'emploi et de logement. Il s'attachera également à démontrer que l'effort financier en faveur du développement économique des collectivités ultramarines doit être maintenu. Il souhaite enfin, pouvoir formuler quelques recommandations pouvant être utiles à la veille de l'examen par le Parlement du PLODEOM.

¹ Les collectivités d'outre-mer représentent 9,9 millions de kilomètres de côtes sur un total de 10,2 millions de kilomètres de côtes pour la France, soit 97,28 % des côtes françaises.

² Texte n° 496 (2007-2008), déposé par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales au Sénat le 28 juillet 2008.

I. LES MOYENS DE LA MISSION ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE L'OUTRE-MER DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 2009

Le projet de budget pour 2009 de la mission « Outre-mer » intervient davantage que l'année précédente dans un contexte marqué par de fortes contraintes pesant sur les finances de l'Etat.

L'examen des crédits de la mission « Outre-mer » est l'occasion pour votre commission de faire le point sur le pilotage de la politique conduite par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer ainsi que sur l'effort global de l'Etat au profit des collectivités ultramarines.

A. UN BUDGET EN PROGRESSION

1. Une progression des autorisations d'engagement et des crédits de paiement en 2009

La mission « Outre-mer » est dotée pour 2009 de **1,97 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit une progression de 19,2 % par rapport à 2008, et de **1,88 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une progression de 16 % par rapport à 2008¹. Toutefois, votre commission tient à faire remarquer que, compte tenu des changements de périmètre intervenus cette année, l'augmentation des crédits de la mission « Outre-mer » est en réalité de 9,2 % en CP et 12,6 % en AE sur un an.

Le tableau suivant présente les crédits de la mission et des deux programmes qui la composent.

Evolution des crédits de la mission «Outre-mer»

(en millions d'euros)

	AE ouverts en LFI pour 2008	AE demandés pour 2009	Evolution	CP ouverts en LFI pour 2008	CP demandés pour 2009	Evolution
Programme 138 "Emploi outre-mer"	990,8	1 191,6	+20,3%	997,8	1 191,6	+19,4%
Programme 123 "Conditions de vie outre-mer"	662,3	778,2	+17,5%	621,7	687,8	+10,6%
Total Mission "outre-mer"	1 653,1	1 969,8	+19,2%	1 619,5	1 879,4	+16%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour l'année 2009

¹ En 2008, la mission « Outre-mer » était dotée de 1,65 milliard d'euros en AE et 1,62 milliard d'euros en CP.

Votre rapporteur pour avis se félicite que dans un contexte économique difficile marqué par la crise financière et la subite remontée des taux d'intérêt, qui a contraint le Gouvernement à revoir ses prévisions de croissance à la baisse, **le budget du secrétariat d'Etat à l'outre-mer fasse partie des budgets en progression.** Celle-ci est en effet plus importante que la moyenne des dépenses budgétaires de l'Etat qui ne devraient augmenter que de 2 % en 2009.

Toutefois, il ne peut passer sous silence le fait que cette progression affichée ne correspond pas à la réalité. En effet, les augmentations consenties aux crédits de la mission « Outre-mer » servent à combler les dettes que l'Etat a contractées notamment auprès des organismes de sécurité sociale dans le cadre des compensations d'exonération de charges patronales.

Votre rapporteur pour avis tient enfin à préciser que le projet de budget pour 2009 intègre par anticipation le financement de certaines mesures du **projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer (PLODEOM)** dont l'examen par votre commission devrait vraisemblablement avoir lieu en janvier prochain.

2. Une présentation budgétaire encore perfectible

L'année dernière, votre rapporteur pour avis soulignait, à l'occasion de l'examen du projet de budget par votre commission le 21 novembre 2007, la perfectibilité de la présentation des documents de la loi de finances. Dans le cadre de l'amélioration du contrôle budgétaire et financier du Parlement, qu'elle appelait de ses vœux, votre commission recommandait ainsi au Gouvernement d'établir un document récapitulant l'ensemble des crédits destinés aux collectivités d'outre-mer provenant de chacun des ministères et des différents fonds d'intervention européens. Dans la même perspective, elle souhaitait pouvoir disposer d'un document faisant apparaître une présentation des crédits par collectivité. **Ces recommandations qui avaient pourtant obtenu l'assentiment du secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer n'ont, hélas, pas été suivies d'effet, ce que regrette votre commission pour avis.**

En revanche, elle se félicite qu'en application des nouvelles dispositions de l'article 34 de la Constitution issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet dernier¹, **le budget de l'outre-mer fasse l'objet d'une présentation triennale**, indispensable pour construire une vision à moyen terme du développement de ces régions. Selon **cette programmation pluriannuelle**, les crédits de la mission « Outre-mer » devraient s'élever en

¹ Article 34 nouveau : « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

2011 à 1,93 milliard d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 11,5 % entre 2009 et 2011.

3. L'effort public global en faveur des collectivités ultramarines dépasse le cadre de la mission « Outre-mer »

Les crédits directement imputables à la mission « Outre-mer¹ » *stricto sensu* représentent en 2009 1,88 milliard d'euros en CP soit **11,25 % de l'effort global de l'Etat en faveur des collectivités ultramarines**. Cet effort financier consacré par l'Etat à la politique transversale² de l'outre-mer en 2009, est estimé à 13,4 milliard d'euros contre 13 milliards en 2008 soit une augmentation de 2 %. Il se monte à 16,7 milliards d'euros si l'on prend en compte les **3,3 milliards d'euros** consacrés aux exonérations fiscales en faveur de l'outre-mer. Ces « **dépenses fiscales** » augmentent ainsi de **17,4 %** par rapport à l'année 2008 où elles s'établissaient à 2,8 milliards d'euros.

Votre rapporteur pour avis considère que ces dépenses fiscales sont des aides à l'investissement qui constituent un élément important de la stratégie de développement économique de l'outre-mer. C'est pourquoi il s'inquiète des effets du plafonnement des réductions d'impôts instituées par l'article 43 du projet de loi de finances. En effet, selon les dispositions de cet article, à partir du 1^{er} janvier 2009³, un contribuable ne pourra plus réduire son impôt sur le revenu de plus de 40.000 euros ou de 15 % du revenu imposable du foyer⁴. Selon le Gouvernement, « *le niveau de plafonnement ainsi fixé devrait conduire les monteurs de projets à faire participer au financement de leurs opérations davantage de contribuables disposant de revenus et d'avantages fiscaux plus faibles qu'actuellement, pour un même flux global d'investissements défiscalisés*⁵ ». Si votre rapporteur pour avis est sensible à l'argument d'une juste contribution de tous les contribuables au financement des charges publiques, **il considère toutefois que le niveau du plafonnement ainsi fixé risque de rendre moins attractif, pour beaucoup d'investisseurs, le dispositif de défiscalisation propre à l'outre-mer.**

Aux crédits de la mission et à ceux consacrés aux dépenses fiscales, il convient d'ajouter les financements communautaires qui participent pleinement au développement des collectivités ultramarines, ce dont se félicite

¹ Directement gérés par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

² Selon le document de politique transversale sur l'outre-mer annexé au projet de loi de finances, 51 programmes du budget général contribuent au financement de mesures en faveur de l'outre-mer.

³ Des modalités d'entrée en vigueur particulières sont en outre proposées afin que les décisions d'investissement intervenues avant le 1^{er} janvier 2009 ne soient pas affectées par le changement de législation, quand bien même la réalisation effective de l'investissement n'interviendrait qu'après cette date.

⁴ 6 % après rétrocession.

⁵ Source : article 43 du projet de loi de finances pour 2009.

vosre commission pour avis. Les départements d'outre-mer (DOM) bénéficient ainsi des fonds structurels européens au titre de leur statut de « régions ultrapériphériques » (RUP). Pour la période 2007-2013, près de 4 milliards d'euros sont programmés¹ dans le cadre de la politique de cohésion financée par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE), 631 millions d'euros sont mobilisés dans le cadre de la politique de développement rural financée par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et 34,25 millions dans le cadre de la politique de la pêche financée par le Fonds européen pour la pêche (FEP). Par ailleurs, **les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle Calédonie** qui relèvent du statut communautaire de « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM) devraient bénéficier dans une moindre mesure des financements du FED à hauteur de 286 millions d'euros selon les informations recueillies par votre commission.

B. DES CHANGEMENTS DANS LE PILOTAGE DU BUDGET DE L'OUTRE-MER

1. De nouvelles modifications apportées à la maquette budgétaire en 2009

La mission « Outre-mer » comprend, comme l'année précédente, deux programmes. Le programme 138 « Emploi outre-mer » qui finance les différents dispositifs de soutien à l'emploi ultramarin tel que l'abaissement du coût du travail ou l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle, et, **le programme 123 « Conditions de vie outre-mer »** finance le développement économique et social des collectivités ultramarines afin de rapprocher leur situation de celle de la France continentale.

Votre commission constate, toutefois, que le périmètre de ces deux programmes à été modifié par rapport à la présentation budgétaire pour 2008.

- Les **dotations obligatoires**² versées aux collectivités d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française principalement) sont transférées vers la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** » du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, pour un montant de 102,3 millions d'euros³ en AE et en CP.

¹ 3,17 milliards d'euros au titre de l'objectif « convergence » et 96 millions d'euros au titre de l'objectif « coopération territoriale ».

² Dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte ; dotation globale de fonctionnement et dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie ; dotation globale de compensation en Nouvelle-Calédonie.

³ Source : projet annuel de performances pour 2009 « relations avec les collectivités territoriales ».

- Inversement, les crédits consacrés par les autres ministères¹ aux **contrats de projet et de développement** dans les collectivités d'outre-mer (Mayotte, Polynésie, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna) et la Nouvelle-Calédonie sont désormais rattachés au programme « **Conditions de vie outre-mer** » pour un montant de 30,2 millions d'euros en AE et 23,2 millions d'euros en CP.

- Les interventions dans le domaine **sanitaire et social** et en matière **culturelle, sportive** et en faveur de la **jeunesse** ont été regroupées dans une **action unique**, le projet annuel de performances sur l'outre-mer relevant à cet égard que « *cette fusion s'inscrit dans la volonté de mettre en place un pôle « cohésion sociale » au sein de la délégation générale à l'outre-mer* ».

- Une nouvelle action « **Fonds exceptionnel d'investissement** » est également créée dans le programme 123. Ce fonds, dont la création est prévue dans le PLODEOM doit contribuer, dans le cadre des contrats de projets et des conventions de développement conclus par l'Etat avec chacune des collectivités d'outre-mer à la réalisation d'équipements publics collectifs nécessaires au développement économique et social de ces territoires. Il sera doté de 40 millions d'euros en AE et de 16 millions d'euros en CP.

- Dans le **programme 138**, l'action « **Soutien aux entreprises** » succède à l'action « **Abaissement du coût du travail** ». Cette modification d'intitulé anticipe le PLODEOM qui prévoit la création d'une aide aux exploitations situées dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, destinée à abaisser le coût du fret des matières premières ou des produits. Le montant de cette aide s'élève à 27 millions d'euros en AE et CP pour 2009.

Pour mineures qu'elles soient, **votre commission pour avis juge qu'il convient d'éviter les modifications trop fréquentes de la présentation des crédits relatifs à la mission « Outre-mer »**. Au-delà du strict problème de comparaison des crédits de la mission avec ceux de l'année précédente, ces modifications rendent plus difficile la lecture du budget pour le Parlement et, par voie de conséquence, sont susceptible d'amoindrir la qualité de son contrôle.

Elle fait valoir par ailleurs **que la rationalisation des interventions publiques, aussi souhaitable soit-elle, ne doit pas se traduire par une réduction des moyens publics en faveur des territoires ultramarins**. Elle restera, par exemple, très attentive à l'abondement du fonds exceptionnel d'investissement dans les années à venir, un tel dispositif étant très opportun

¹ Huit ministères sont concernés par ces transferts : ministère de l'agriculture et de la pêche, ministère de la culture et de la communication, ministère de l'éducation nationale, ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, ministère du logement et de la ville, ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative.

pour soutenir le développement de l'outre-mer, s'il ne se transforme pas en coquille vide.

2. Une nouvelle réforme des structures administratives du secrétariat d'Etat à l'outre-mer

En application du décret n° 2008-687 du 9 juillet 2008, une **délégation générale à l'outre-mer** (DéGéOM) est entrée en activité le 1^{er} septembre dernier pour se substituer aux deux directions d'administration centrales de l'outre-mer : la direction des affaires politiques, administratives et financières et la direction des affaires économiques, sociales et culturelles. Selon les éléments recueillis par votre rapporteur pour avis dans les réponses aux questionnaires budgétaires, l'objectif final de la réforme engagée est, selon le Gouvernement, « *d'améliorer les conditions d'exercice et l'efficacité de l'action de l'Etat outre-mer* ».

Faute de recul suffisant, votre rapporteur pour avis ne peut qu'espérer que cette réforme ne se traduira pas par une moindre prise en compte des spécificités, des potentiels et des besoins des populations des territoires ultramarins. Il estime en effet que le passage de la logique de gestion des crédits à une simple coordination n'est pas pleinement satisfaisant dans la mesure où le secrétariat d'Etat à l'outre-mer doit, selon lui, pouvoir bénéficier des moyens budgétaires pour mettre en œuvre ses politiques.

Votre rapporteur pour avis s'interroge par ailleurs sur l'échéance de réalisation de l'engagement pris par le Président de la République de créer un Conseil interministériel pour l'outre-mer présidé par lui-même et visant, en liaison avec les autorités préfectorales chargées de coordonner localement l'action de l'Etat, à améliorer le pilotage des politiques publiques et la gestion des crédits destinés à l'outre-mer.

II. NE PAS RELÂCHER L'EFFORT EN FAVEUR DE L'EMPLOI OUTRE-MER

A. LA SITUATION DES ÉCONOMIES ULTRAMARINES RESTE FRAGILE

1. Une vulnérabilité économique structurelle accentuée par des facteurs conjoncturels

Les collectivités ultramarines sont confrontées à des fragilités économiques particulières du fait des contraintes géographiques (surcoûts liés à l'éloignement de l'hexagone et à l'insularité) du dynamisme

démographique¹, des pressions migratoires dans certaines collectivités (Mayotte, Guyane, Guadeloupe) ainsi que du différentiel en termes de coût du travail avec leur environnement régional, généralement composé de zones économiques défavorisées. Votre commission pour avis considère que ces handicaps structurels justifient pleinement la mise en place de dispositifs économiques dérogatoires, destinés à soutenir l'emploi et l'activité dans ces collectivités. A ces handicaps s'ajoute une vulnérabilité spécifiquement liées aux phénomènes climatiques et naturels qui font peser des risques constants sur le tissu économique de ces territoires.

Au-delà de ces facteurs structurels, les collectivités ultramarines ont dû supporter une succession d'événements qui ont contribué à les fragiliser plus durement. L'appréciation de l'euro par rapport au dollar s'est traduite par une détérioration des taux de couverture des importations par les exportations². La balance commerciale des collectivités ultramarines structurellement déficitaire, s'est dégradée en 2007, notamment à la Martinique en raison de l'arrêt des expéditions de bananes faisant suite au passage du cyclone *Dean*. La Nouvelle-Calédonie doit de son côté faire face à une chute des cours du nickel³ qui pénalise fortement son économie. Après avoir atteint 51.000 dollars au printemps 2007, la tonne de minerai s'échange aujourd'hui aux environs de 15.000 dollars.

A ces perturbations économiques, qui seront vraisemblablement accentuées par la crise financière actuelle, **des crises sanitaires ont spécifiquement touché certaines régions.** En 2006, la Réunion et Mayotte ont dû affronter l'épidémie du virus du Chikungunya, puis, en 2007, c'est toute la région des Antilles qui a dû faire face aux problèmes posés par l'utilisation intensive dans l'agriculture de pesticides, notamment le chlordécone. Le 9 octobre 2007, votre rapporteur pour avis avait d'ailleurs interpellé plusieurs membres du gouvernement⁴ sur la gestion médiatique désastreuse de cette crise et l'impact catastrophique qu'elle avait eu sur l'image des Antilles. **A cette occasion votre rapporteur pour avis avait estimé nécessaire de renforcer les moyens statistiques et épidémiologiques dans ces territoires afin d'améliorer la surveillance des populations et l'évaluation des risques auxquels celles-ci sont exposées.**

¹ La jeunesse de la population se traduit chaque année par des arrivées massives sur le marché du travail.

² Taux de couverture en 2007 (source : service des Douanes) : Guadeloupe 6,18 % soit une baisse de 2,12 points par rapport à 2006 ; Guyane 12,43 % soit une baisse de 3,87 points ; Martinique 13,18 % soit une baisse de 3,92 points ; Réunion 6,72 % soit une hausse de 0,62 point ; Mayotte 1,8 % stable ; Saint-Pierre-et-Miquelon 10,08 % soit une baisse de 0,72 point.

³ Le prix du nickel subit l'absence du retour à l'achat des producteurs d'acier inoxydable, ainsi que de nouvelles baisses de production des sidérurgistes chinois et de stocks considérables.

⁴ Audition conjointe des commissions des affaires économiques et des affaires sociales de M. Michel Barnier, ministre de l'agriculture et de la pêche, Mmes Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé, de la jeunesse et des sports, Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'Etat chargée de l'écologie, et M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer.

2. Une situation économique de l'outre-mer globalement fragile

A partir des éléments qu'il a pu recueillir¹, **votre rapporteur pour avis, privilégiera, l'examen des principaux secteurs d'activité économique des collectivités ultramarines sur les douze derniers mois.**

• Martinique

La conjoncture au premier semestre 2008 se caractérise, d'une part, par une dépense soutenue des ménages dans la consommation de biens et services et, d'autre part, **par une certaine atonie du rythme de l'investissement des entreprises** (baisse de 2 % des importations de biens d'équipement). Ainsi, si la santé financière des ménages s'est redressée, celle des entreprises s'est au contraire fragilisée. Le secteur du commerce (hausse de 14 % du chiffre d'affaires des huit hypermarchés de l'île) a joué un rôle moteur dans l'économie martiniquaise relançant les créations d'emplois.

Le secteur du BTP s'est montré pour sa part moins dynamique souffrant de l'arrivée à terme d'importants chantiers². Cette évolution est corroborée par les chiffres de construction de logements collectifs (-10,3 %) et de logements individuels (-0,3 %). Si l'année a été plutôt bonne pour les secteurs de l'industrie et des services, le secteur primaire, fortement touché par le passage du cyclone Dean, amorce seulement une légère reprise.

Le **secteur touristique** a de son côté enregistré une **évolution contrastée de son activité**, subissant une conjonction d'événements défavorables (cyclone Dean, tremblement de terre, épidémie de dengue et polémique autour du chlordécone) qui ont entraîné une diminution de la demande pour cette destination. Le trafic aérien a ainsi diminué de 1,2 % et, selon l'Insee, neuf établissements hôteliers sur quatre vingt dix comptabilisés en juin 2007 ont fermé en l'espace d'un an. Le taux de remplissage des hôtels serait le plus faible depuis 2005 (39 %). Toutefois, le tourisme de croisière résiste à la morosité du secteur avec une hausse de 5,9 % du nombre de croisiéristes en glissement annuel.

L'industrie agroalimentaire, malgré la baisse des niveaux de production de sucre et de rhum, a été portée par les bonnes performances du sous-secteur de la transformation céréalière.

Enfin, **le déficit de la balance commerciale s'est accru** sous l'effet croisé d'une hausse des importations (+14,4 %) et d'une baisse des exportations (-2,9 %).

• La Réunion

Depuis le début de l'année, **la conjoncture à la Réunion est restée robuste malgré un second trimestre plus fragile**. L'inflation est stable (1,2 %) et le marché de l'emploi reste bien orienté. Les résultats du premier semestre, comparés à ceux enregistrés durant la même période en 2007, sont satisfaisants au regard du dynamisme de la consommation des ménages (augmentation de 14 % des importations de biens d'équipement) et de l'investissement des entreprises (hausse de la demande de biens d'équipement professionnel et des crédits d'équipement, respectivement de 13 et 12,4 %) stimulé notamment par une politique publique de grands chantiers.

¹ Informations provenant des réponses au questionnaire budgétaire relatif à l'outre-mer pour le projet de loi de finances pour 2009 et des publications périodiques de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM).

² Comme celui de la Cour Perrinon ou celui de la Maison de la Mère et de l'Enfant (annoncé comme un pôle de référence pédiatrique intégré au complexe du centre hospitalier de Mangot-Vulcin).

Tandis que la vulnérabilité financière des entreprises s'est légèrement accentuée (hausse de 10 % de personnes morales en interdit bancaire en juin sur un an), la situation des ménages s'est en revanche améliorée (baisse de 10 % du nombre de dossiers de surendettement déposés).

L'augmentation significative des recettes d'exportations (+27 %) a été stimulée notamment par la hausse des exportations agroalimentaires qui progressent de 12,4 % au premier semestre 2008. Les mauvais résultats de la campagne sucrière en raison de facteurs climatiques et économiques (-23 % de la production de sucre brut) sont contrebalancés par les performances positives des filières rhum, produits laitiers, viandes et poissons. Le secteur primaire, l'industrie manufacturière et les services marchands ont enregistré des performances moins satisfaisantes par rapport à la même période de l'année précédente.

Autre fait marquant, le redressement progressif du tourisme seulement un an et demi après la crise sanitaire liée à l'épidémie du Chikungunya (hausse de 9,4 points du taux d'occupation des chambres d'hôtel qui s'établit à 64 % et de 9 % du nombre total de passagers à l'aéroport).

Le secteur du BTP a continué à jouer son rôle de moteur de l'économie, mais dans une moindre mesure qu'à la même période de l'année précédente. En témoignent la baisse des travaux de génie civil et des ventes de ciment, respectivement de 27 % et 8 %. Ces chiffres sont toutefois à nuancer compte tenu du dynamisme enregistré en matière de constructions publiques (+27 %) et de travaux routiers (+17 %) qui ont soutenu l'emploi dans ce secteur (+8 % de salariés du BTP en juin 2008 sur un an). La construction de logements sociaux continue cependant de rencontrer d'importantes difficultés. L'arrêt prévu des travaux de la route des Tamarins et du boulevard Sud à Saint-Denis ainsi que les inquiétudes relatives au retrait du financement du logement libre du dispositif de défiscalisation ont assombri les prévisions de croissance et donc les perspectives d'investissements futurs.

• La Guadeloupe

L'activité économique a **ralenti au premier semestre 2008**, pénalisée par une contraction de la demande des ménages (baisse de 5 % des importations de biens de consommation) et de l'investissement (baisse de 2,3 % des importations de biens d'équipement). Des tendances peu favorables ont été observées dans le secteur primaire (baisse de 20 % des exportations de bananes, une campagne sucrière 2008 en diminution de 15 %) et dans le commerce directement impacté par la contraction du pouvoir d'achat des ménages guadeloupéens.

Le secteur du BTP a enregistré un net ralentissement (baisse de 69,4 % du nombre de permis de construire, réduction de 5,6 % de la consommation de ciment). Toutefois, les grands travaux émanant tant du secteur public que du secteur privé lancés en 2007 et le démarrage de nouveaux travaux pour la rénovation urbaine de la ville de Pointe-à-Pitre en juillet dernier devrait contribuer à relancer ce secteur.

L'activité progresse surtout dans trois secteurs : les services aux entreprises, qui représentent une part de plus en plus significative de la valeur ajoutée de l'économie guadeloupéenne ; l'industrie agroalimentaire qui enregistre une hausse de 4 % des exportations de produits agroalimentaires ainsi qu'une forte hausse des exportations de rhum ; le tourisme qui enregistre une hausse du nombre de croisiéristes de 22 % sur un an et qui profite de la progression de 6,2 % du trafic de passagers à l'aéroport.

• La Guyane

L'activité économique en Guyane a évolué favorablement au premier trimestre 2008, soutenue par **le dynamisme de la consommation et de l'investissement** malgré un contexte d'inflation forte (+3 %). La consommation des ménages a en effet été orientée à la hausse

entraînant une augmentation de 16 % des importations en biens d'équipement, appuyée par des crédits à la consommation également en progression de 10,4 %. L'investissement des entreprises a fait preuve du même dynamisme suscitant une hausse des importations de machines d'équipement de 6,9 %.

Parmi les secteurs moteurs de l'activité économique, le BTP a bénéficié de l'investissement privé des ménages (hausse de 22 % sur un an du crédit à l'habitat) et de la poursuite de gros chantiers¹, entraînant une nette progression (+19 %) des ventes de ciment enregistrées sur l'ensemble de l'année 2007.

Les activités de services sont également en hausse, alors que les filières traditionnelles (riz, rhum, pêche, bois, or) ont toutes enregistré des contre-performances notables, de même que l'industrie agroalimentaire. Le marché du travail reste favorablement orienté, porté par les deux secteurs clefs de l'économie guyanaise (BTP et spatial).

L'activité touristique s'est montrée pour sa part particulièrement dynamique en fin d'année grâce au nombre élevé de lancements d'Ariane 5². En novembre 2007 le taux d'occupation des hôtels s'établissait à 68 %, ce qui est supérieur de 10 points au mois de novembre 2006. La hausse de la fréquentation touristique en Guyane provient du tourisme d'affaires, le tourisme d'agrément étant toujours à un stade embryonnaire. La création du Parc national de Guyane en 2007 pourrait toutefois permettre la mise en valeur du patrimoine naturel exceptionnel du département.

• **Mayotte**

L'activité économique à Mayotte a été plus dynamique au premier semestre 2008, comme en témoigne la consommation d'électricité en hausse de 27 % par rapport à l'année précédente. La consommation des ménages, pénalisée par une inflation vigoureuse (+5 %) a bénéficié de la revalorisation du SMIC de 17 % en juillet 2007, ce qui a eu pour effet de soutenir la demande de biens d'équipement ménager, des importations de produits alimentaires et des ventes de véhicules respectivement de 14 %, 17 % et 16,6 %. Quant à **l'investissement des entreprises, son dynamisme s'est confirmé** durant cette période avec notamment la hausse de 18 % des importations de biens d'équipement industriel.

Les entreprises ont enregistré, dans l'ensemble, une amélioration de leur volume d'affaires, tout en augmentant leur prix de vente pour faire face au creusement de leurs charges, lié au renchérissement des importations de matières premières et de produits finis (allongement des délais d'approvisionnement maritime).

Premier contributeur à la croissance de l'île, le secteur du commerce a enregistré un volume d'affaire en deçà de sa moyenne de longue période. Les services aux entreprises ont connu une reprise de leurs activités au second trimestre 2008, après un an et demi de ralentissement.

Située en quatrième position parmi les secteurs contributeurs à la croissance mahoraise, le BTP a enregistré une hausse de son activité (augmentation des tonnes de ciment importées de 230 % entre le premier semestre 2007 et le premier semestre 2008), stimulée par des commandes publiques et privées³. Si les grands chantiers prévus dans le 13^e Contrat de projet (2008-2014) n'ont toujours pas démarré, le lancement d'importants programmes de construction de logements en accession sociale par le Conseil de l'Habitat en juin dernier devrait permettre de maintenir la tendance dynamique du secteur.

¹ Chantiers Soyouz et Pôle Universitaire Guyanais en particulier.

² Trois lancements d'Ariane 5 et quatre satellites mis en orbite en 2007 témoignent du dynamisme du programme spatial.

³ Réalisation de nombreux projets immobiliers (hôtel des Floralies), d'immeubles de logements en défiscalisation dans le quartier des Hauts Vallons etc.

Le secteur du tourisme commence à se développer. Il a ainsi bénéficié de l'amélioration du trafic aérien de passagers hors transit (+9,7 %). La fréquentation des hôtels et des restaurants a été relativement élevée, notamment en fin d'année. Plusieurs projets touristiques doivent être lancés dans les prochaines années, le Conseil général ayant annoncé un financement à hauteur de 6 millions d'euros d'un plan d'action pour le tourisme en 2008. Enfin, la décision d'un grand croisiériste de faire escale régulièrement dans le lagon mahorais pour la saison de l'été austral constitue un événement majeur pour le secteur. Sur l'ensemble de l'année 2007, l'aéroport de Dzaoudzi a enregistré plus de 230.000 passagers, soit 19.000 de plus qu'en 2006.

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

L'archipel a connu, dans le sillage de l'année 2006, une **consommation des ménages soutenue**. Les investissements des entreprises ont eux aussi été conséquents, notamment en fin d'année. L'année 2007 a cependant été marquée par une inflation relativement forte (+2,8 %) et un marché de l'emploi défavorablement orienté.

L'activité dans le secteur du BTP a été particulièrement vigoureuse comme en témoigne la hausse de 36,4 % des importations de ciment. La commande publique a été soutenue, notamment avec la reconstruction du barrage du Goéland, les travaux du quai Léonce Dupont, l'aménagement du centre du bourg de Saint-Pierre, la construction du nouvel hôpital ainsi que de douze logements pour la gendarmerie.

S'agissant du tourisme, la fréquentation de l'archipel a diminué de 2,3 %. En 2007, 24.797 passagers sont entrés dans l'archipel, dont 32 % d'étrangers. A noter que les professionnels du voyage ont développé des actions afin de mieux faire connaître l'archipel et cibler les besoins de la clientèle. Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du plan de développement touristique arrêté fin 2006 par le Comité régional du tourisme.

- **Saint-Barthélémy**

Le secteur du BTP et de la construction se développe à un rythme rapide depuis 2005. En 2007, les importations de ciment ont augmenté de 21,2 %. Cette évolution est due à **l'augmentation de la demande publique**, caractérisée par d'importants travaux d'infrastructures, et à la hausse du nombre de permis de construire délivrés par la mairie.

L'activité touristique, qui est restée dynamique en 2007 malgré un léger repli du nombre de croisiéristes, est concentrée sur le segment du luxe. La moitié des hôtels sont ainsi classés quatre étoiles ou équivalent. Le trafic de passagers sur les yachts a progressé de 86 % depuis 2002, grâce aux investissements réalisés par la collectivité pour améliorer le port et la zone urbaine.

- **Saint-Martin**

La croissance démographique ainsi que le **développement économique de l'île étroitement lié à celui du tourisme**, ont eu un impact positif sur le secteur du BTP en dépit de la concurrence importante exercée par les entités implantées en partie hollandaise. Le secteur, qui concentre près de 11,5 % de l'ensemble des entreprises de l'île, est caractérisé par la prédominance de petites structures. Selon le dernier recensement de l'INSEE, le BTP employait en 1999 près de 10 % de la population active.

Le tourisme, secteur clef de l'économie saint-martinoise, **accueille principalement des croisiéristes nord-américains (1.422.000 en 2007)**, dont le point d'entrée est généralement le port de Philipsburg dans la partie hollandaise qui dispose d'une capacité d'accueil importante. Le nombre de croisiéristes au port de Galisbay (8.500 en 2007) dans la partie française est en baisse depuis plusieurs années. Dans la partie française de l'île, le taux d'occupation des hôtels s'est maintenu à un niveau relativement élevé. La capacité hôtelière s'est légèrement améliorée

en 2007, 32 % des 34 hôtels de la partie française de l'île étant classés quatre étoiles au moins, et 55 % classés trois étoiles.

- **La nouvelle Calédonie**

L'économie calédonienne est restée favorablement orientée au premier semestre 2008 même si un certain nombre d'indicateurs ont connu des évolutions contrastées. Ainsi, malgré une reprise de l'inflation la consommation des ménages est restée dynamique, les importations d'articles d'ameublement, d'habillement, de produits alimentaires et de voitures progressant respectivement de 33,4 %, 15,6 %, 17,9 % et 2,8 %. Toutefois, l'investissement des entreprises a diminué, notamment du fait de la fin du chantier de Goro Nickel (-17,9 % en glissement annuel au premier semestre). L'orientation à la hausse des crédits et le lancement du chantier de l'usine du Nord constituent des signes encourageants d'une reprise de l'investissement.

Le nombre de touristes séjournant en Nouvelle-Calédonie a augmenté en 2007 (+2,9 %), avec 103.363 visiteurs enregistrés, **sous l'impulsion du tourisme régional** (australiens et néo-zélandais). Le nombre de croisiéristes a, de son côté, atteint un palier à 121.393, en hausse de 2,1 % par rapport à 2006. La clientèle japonaise, au pouvoir d'achat élevé, est toutefois en forte baisse. La durée du séjour reste à peu près stable (20 jours) tirée vers le haut par celle des métropolitains pour qui la distance, le prix du voyage et le décalage horaire invitent à des séjours relativement longs.

Quant au secteur du BTP, **l'évolution de son activité a été contrastée**, caractérisée à la fois par une augmentation des effectifs employés (+8,3 %), et par une baisse de l'achat de ciment (-4 % en glissement annuel). Des difficultés demeurent en raison du manque de main d'œuvre qualifiée. A cet effet, les professionnels ont créé l'Association de formation du BTP (AFBTP) destinée à mettre en place un plateau technique du BTP dans la zone industrielle de Ducos afin de mieux répondre aux besoins de la profession.

Enfin, le **secteur de la mine-métallurgie a traversé une zone de turbulences** (diminution de la production et des exportations de nickel respectivement de 29 % et 43 %) du fait des intempéries de début d'année et de la baisse des cours du nickel au London Metal Exchange (-39 % du cours). Cela a entraîné une chute en valeur des exportations de minerai et de métal, provoquant un recul du taux de couverture des importations par les exportations qui s'est établi sur le premier semestre à 45,4 %.

- **Polynésie Française**

Pénalisée par une situation inflationniste, la demande des ménages a connu un ralentissement avec une contraction des importations de biens de consommation courante et une baisse des achats de véhicules neufs (-3,9 %). **Les entreprises**, malgré la fragilisation de leur situation financière (retards de paiement, stagnation de leurs prix de vente) et un recours important aux crédits d'exploitation (+16,3 % sur un an en juin 2008), ont maintenu un **rythme d'investissement dynamique** (hausse des importations de biens d'équipement et des crédits d'équipement, respectivement de 7,5 % et 5,3 %, en juin sur un an).

Les deux seuls secteurs à avoir enregistré **des performances positives sont le BTP**, soutenu par une commande publique¹ dans l'Enseignement² et l'Aviation civile et par une demande en logement des ménages (augmentation de 8,1 % des crédits à l'habitat) et, dans une

¹Un grand nombre d'ouvrages a porté sur la construction de hangars portuaires dans les îles éloignées Hakahau, Hakatao, Kaukura.

²A Taravao, les travaux de construction d'un Centre de formation professionnelle des adultes (CFPA) regroupant divers ateliers ainsi que d'un bâtiment administratif et un réfectoire ont démarré en début d'année.

moindre mesure, l'industrie (hormis l'agroalimentaire qui enregistre une diminution de 50 % de ses exportations sur un an).

Premier secteur économique en termes de recettes, **le tourisme stagne depuis 2003** malgré les investissements réalisés dans les capacités d'accueil (+7,96 % d'unités supplémentaires en 2006). En 2007, la fréquentation a même diminué de 1,5 % et le taux de remplissage des hôtels classés diminue de 6,4 points, passant de 66,4 % à 60 %. Une **situation alarmante** pour le tourisme polynésien en comparaison avec l'augmentation du tourisme dans la zone Asie-Pacifique de 10 %. Ce secteur a notamment été pénalisé par la baisse du dollar et du yen, et par le départ définitif du navire de plaisance « le Tahitian Princess ».

Le secteur primaire a de son côté été fragilisé par une **chute des exportations de poissons** (-50 %) et de perles (-33 %).

Des mesures de relance par la demande ont été prises par le gouvernement de Polynésie française à la fin de l'été avec, d'une part, la revalorisation de 3,6 % du SMIC au 1^{er} septembre et, d'autre part, des mesures d'aide au logement.

- **Wallis-et-Futuna**

A Wallis-et-Futuna, la consommation des ménages a bénéficié de conditions favorables liées à la **maîtrise de l'inflation** (-0,2 % sur un an en juin), et à deux **revalorisations successives du SMIC** (+5 % en cumulé depuis le début de l'année). En témoignent notamment l'augmentation significative des importations de produits courants et la croissance des crédits à la consommation (+13,7 % sur un an).

La demande en logement des ménages a toutefois été moins dynamique avec une baisse de 13 % des crédits à l'habitat. Les entreprises font aussi état d'une baisse de leur volume d'activité, pénalisées notamment par le renchérissement des charges courantes (énergie, fret maritime, frais de personnel, augmentation des taxes à l'importation). Cependant l'encours des crédits à l'équipement est orienté à la hausse (+ 7,2 % en juin 2008 sur un an).

Le BTP demeure un secteur très utilisateur de main-d'œuvre après le commerce et les services. Son niveau d'activité dépend principalement de l'offre de crédit immobilier et de la commande publique, en ralentissement cette année. En raison de la taille du marché, la demande fluctuante génère une incertitude et une précarité financière pour beaucoup d'acteurs du secteur.

Le tourisme de séjour est quasi inexistant, et l'activité touristique se limite aux visites familiales et aux déplacements des fonctionnaires métropolitains. L'isolement géographique, la taille réduite des îles et le caractère traditionnel de l'économie ne permettent pas d'envisager un réel développement du tourisme dans l'archipel à l'heure actuelle.

B. L'EMPLOI DOIT RESTER AU CŒUR DES PRIORITÉS DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Répartition des crédits entre les action du programme "Emploi outre-mer"

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2008	PLF 2009	LFI 2008	PLF 2009
Action 1 "Soutien aux entreprises"	856,7	1 038,3	856,8	1 038,3
Action 2 "Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle"	134,1	153,3	141,0	153,3
Total	990,8	1 191,6	997,8	1 191,6

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour l'année 2009

1. La situation de l'emploi outre-mer s'améliore mais reste préoccupante

L'emploi outre-mer a globalement progressé de 2,2 % entre 2006 et 2007 passant de 316.168 à 323.145 salariés occupés¹, une évolution identique à celle de l'emploi en métropole, mais plus faible que celle constatée entre 2005 et 2006 (+7,3 %). Entre 2005 et 2007, la hausse globale de l'emploi salarié est de 9,66 %. **L'évolution est toutefois contrastée selon les collectivités concernées** : si l'emploi augmente fortement en Guyane (+13,54 %), à la Réunion (+11,28 %) et en Guadeloupe (+9,26 %), l'évolution est moins significative en Martinique (+6,4 %), en Nouvelle Calédonie (6,1 %) ou à Wallis et Futuna (4,1 %), et même négative à Saint-Pierre-et-Miquelon (-0,35 %). **La progression globale cache également des disparités importantes selon les secteurs** : si l'industrie, le tertiaire et surtout le BTP progressent significativement avec respectivement des hausses de 5,15 %, 9,15 % et 24,27 %, l'agriculture continue sa chute dans les quatre départements d'outre-mer (-6,28 %), à Saint-Pierre-et-Miquelon (-4,90 %) et surtout en Martinique (-14 %) après la hausse qui avait été enregistrée entre 2005 et 2006.

Si votre commission pour avis se félicite de l'évolution globalement positive de l'emploi outre-mer, elle ne peut, hélas, que

¹ Source : Unedic, évolution de l'emploi salarié par secteur d'activité (agriculture, industrie, construction, tertiaire) dans les collectivités d'outre-mer et les départements d'outre-mer.

constater la persistance d'un taux de chômage particulièrement élevé dans ces territoires. Il reste en moyenne deux fois et demie supérieur à celui enregistré sur le continent, dépassant toujours les 20 % de la population active dans la majorité des collectivités ultramarines, comme l'indiquent les données ci-après fournies par l'INSEE.

Principaux indicateurs macroéconomiques de l'outre-mer

	Population en 2007	07/06	PIB / hab € (n)	n/n-1	Chômage (n)	n/n-1	Inflation en 2007
Guadeloupe	450 622	0,8%	17 221 (06)	3,6%	22,7% (07)	-2,4	1,4%
Guyane	209 000	3,5%	12 965 (04)	0,6%	20,6% (07)	-7	3,4%
Martinique	401 384	0,6%	19 111 (06)	4,3%	21,2 % (07)	-4	2,4%
Réunion	793 000	1,1%	16 244 (06)	5,8%	24,2 % (07)	-3,3	2,4%
Mayotte	186 452	2,0%	3 960 (01)	nd	25,6 % (06)	-3,4	4,4%
Nouvelle-Calédonie	240 390	1,6%	22 735 (06)	nd	16,3 % (04)	nd	1,8%
Polynésie française	259 596	1,2%	17 071 (03)	2,4%	11,7 % (02)	nd	2,0%
St Pierre Miquelon	6 125	0,0%	26 073 (06)	nd	9,3 % (07)	+1,5	0,8%
Wallis et Futuna	14 944 (03)	nd	nd	nd	15,2 % (03)	nd	0,4%
Saint-Martin	29 112 (99)	nd	14 500 (99)	nd	26,5 % (99)	nd	1,4%
Saint-Barthélemy	6 852 (99)	nd	26 000 (99)	nd	4,3 % (99)	nd	1,4%
Métropole	61 358 000	0,5%	29 765 (07)	4,0%	8,3 % (07)	-1,2	1,5%

Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Malgré leur diversité, les territoires d'outre-mer présente des caractéristiques communes : le secteur public y représente en moyenne près de 40 % de l'emploi total¹ et la commande publique reste le principal moteur de la croissance de l'industrie et du tertiaire. **Ces handicaps justifient pleinement, selon votre rapporteur pour avis, les dispositifs dérogatoires dont bénéficient ces collectivités pour encourager leur développement.**

2. La réforme envisagée des dispositifs de soutien aux entreprises

L'action (01) « Soutien aux entreprises » s'attache essentiellement à diminuer le coût du travail pour les entreprises du secteur marchand afin de favoriser la création d'emplois pérennes en outre-mer. Elle représente **87,1 % des crédits du programme 138 « Emploi outre-mer »** et voit sa dotation passer de 856,7 millions d'euros votés en loi de finances pour 2008 à 1.038,3 millions d'euros en AE et en CP inscrit dans le projet de budget pour

¹ Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les emplois publics représentent 43,6 % du total des emplois salariés en Martinique, 36,5 % en Guadeloupe, 42 % en Guyane, 44,4 % à la Réunion, 47,4 % à Mayotte, 32,4 % en Polynésie française, 39,1 % en Nouvelle Calédonie, 65 % à Wallis et Futuna et 33,4 % à Saint-Pierre-et-Miquelon, contre 30,3 % en métropole.

2009, soit **une augmentation de 21 %**, ce dont se félicite votre rapporteur pour avis. Il considère que cette action **se justifie pleinement dans la mesure où les régions concernées subissent des contraintes d'éloignement ainsi que la concurrence des pays à bas salaire**. Les exonérations¹ concernent exclusivement les quatre départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon. Elles s'appliquent aux entreprises de moins de onze salariés, quel que soit le secteur d'activité, ainsi qu'aux entreprises qui appartiennent à l'un des secteurs d'activité éligibles, quel que soit leur effectif. L'exonération est totale dans la limite d'un plafond de rémunération égal au SMIC majoré selon les situations² de 30 %, 40 % ou 50 %, à l'exception des entreprises du BTP de plus de 50 salariés qui bénéficient d'une exonération partielle.

Votre rapporteur pour avis relève d'abord que le mécanisme d'exonération de charges sociales s'intitule désormais « soutien aux entreprises³ ». Ce changement de libellé ne modifie en rien le contenu et l'objectif économique visé par cette action, à savoir consolider la compétitivité des entreprises en diminuant les coûts de production par une action positive sur le coût du travail. L'écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées et ce taux dans les entreprises de métropole est à cet égard un bon indicateur⁴ de la pertinence de ce dispositif.

Il constate ensuite que la compensation des exonérations de charges sociales reste le premier poste budgétaire non seulement du programme « Emploi outre-mer » mais aussi de l'ensemble de la mission « Outre-mer » avec un peu plus d'un milliard d'euros⁵ sur les 1,97 milliard de la dotation globale, soit plus de 50 %. Si votre rapporteur pour avis prend acte de l'augmentation de 16 % prévue des crédits consacrés à ces compensations, ceux-ci passant de 867 millions d'euros en 2008 à 1,011 milliard d'euros en 2009, **il doute que cela soit de nature à réduire la dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale**.

Il regrette en effet que depuis 2005 la sous-dotation manifeste du dispositif d'exonération pour chaque exercice ait conduit à voir le montant des impayés croître au point d'atteindre 355 millions d'euros en 2008⁶, soit une somme cumulée de 896 millions d'euros à la fin de l'année⁷. La rationalisation du dispositif proposé par **l'article 65** du projet de loi de

¹ En vertu de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'Etat est tenu de compenser les exonérations de cotisations patronales aux organismes de sécurité sociale.

² Les entreprises subissant les contraintes liées à l'éloignement et à la concurrence des pays dans lequel le coût du travail est particulièrement bas bénéficient d'exonérations à hauteur de 1,4 SMIC. Les entreprises des secteurs surexposés à la concurrence (tourisme, restauration et hôtellerie) sont exonérées à hauteur de 1,5 SMIC.

³ En 2008 le libellé de cette action était « Abaissement du coût du travail ».

⁴ 2,50 en 2008 contre 3,60 en prévision pour 2009.

⁵ Une dotation de 1.011.300.000 € en AE et CP est prévue afin d'assurer le financement de l'ensemble des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.

⁶ Pour 2008, le coût prévisionnel des exonérations s'élève à environ 1,171 milliard d'euros alors que les versements prévus s'élèvent à 816 millions d'euros.

⁷ Fin 2007, l'Etat restait débiteur des organismes de sécurité sociale à hauteur de 541,1 millions d'euros.

finances pour 2009 doit, selon le Gouvernement, permettre de réduire significativement ce retard de paiement, l'économie estimée étant de 138 millions d'euros en année pleine.

La réforme des exonérations de cotisations patronales en faveur de l'outre-mer¹ est prévue par l'article 65 du projet de loi de finances pour 2009, rattaché à la mission « Outre-mer² ». Elle sera applicable uniquement dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin³ et vise principalement à rendre le dispositif plus **lisible et plus **efficace** en le concentrant sur les salaires pour lequel l'impact des exonérations sur le niveau d'emploi est jugé le plus fort. A cet effet, **les plafonds d'exonération sont unifiés** et tous les secteurs concernés bénéficieront des exonérations dans la limite de 1,4 SMIC. Par ailleurs, une **dégressivité des exonérations de charges patronales** est mise en place, le montant de l'exonération étant dégressif de manière linéaire et devenant nul lorsque la rémunération est égale à 3,8 SMIC. Un **régime spécifique d'exonération⁴** est toutefois prévu dans les secteurs économiques jugés prioritaires pour le développement économique de l'outre-mer. Pour les entreprises de ces secteurs le plafond de rémunération exonéré est fixé à 1,6 SMIC et le rythme de dégressivité des exonérations est plus lent, celles-ci disparaissant lorsque la rémunération atteint 4,5 SMIC.**

Votre rapporteur pour avis relève toutefois que la réforme devant s'appliquer à partir du 1^{er} avril prochain, le montant économisé en 2009 serait de 103 millions d'euros seulement. Si cette réforme est adoptée, le besoin de compensation serait de 1,087 milliard d'euros. Or, la dotation prévue dans le projet de budget pour 2009 pour financer les compensations s'élève à 1,011 milliard d'euros. **Dès lors, la dette de l'Etat serait toujours effective : elle se creuserait même de 76 millions d'euros.**

La réforme proposée appelle plusieurs commentaires de la part de votre rapporteur pour avis. Tout d'abord, elle reprend par anticipation des dispositions du PLODEOM qui aurait dû être examiné par le Parlement en 2008 et qui devrait l'être en 2009. Votre rapporteur pour avis considère que ce report d'examen du PLODEOM peut **susciter des doutes quant à la place de l'outre-mer dans les priorités gouvernementales** et que le projet de loi de finances ne constitue peut-être pas le meilleur véhicule législatif pour la réforme proposée. Ensuite, en ciblant les bas salaires par l'instrument de la dégressivité, il résultera de cette réforme une hausse du coût du travail pour les salariés dont la rémunération est supérieure à 1,4 SMIC. **Selon votre**

¹ Cette réforme reprend par anticipation les dispositifs des articles 11 et 12 du PLODEOM.

² L'article 64 du PLF pour 2009 également rattaché à cette mission propose de proroger jusqu'en 2011 la dotation exceptionnelle liée à la réforme de l'état civil dans les communes de Mayotte et la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires de Mayotte, prévues pour la période 2003-2008. Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers de votre rapporteur pour avis qui considère opportun, compte tenu des difficultés pour mettre en place un état civil mahorais fiable, de proroger la dotation exceptionnelle.

³ La collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon n'est pas concernée par cette modification et continuera à appliquer le régime issu de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003.

⁴ Ce dispositif s'inscrit dans le cadre des zones franches globales d'activité (ZFGA) dont la création est proposée dans les articles 1 à 4 du PLODEOM qui prévoit que les entreprises installées en ZFGA bénéficieraient d'exonérations d'impôt sur les sociétés, de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties.

rapporteur pour avis, cela n'est pas de nature à favoriser les emplois qualifiés en outre-mer alors que ceux-ci sont porteurs de valeur ajoutée pour ces territoires. Il est paradoxal de la part du Gouvernement de proposer une logique de développement endogène de l'outre-mer et dans le même temps de prendre des mesures engendrant une précarisation de l'emploi. **Combiné aux effets de la mise en place du revenu de solidarité active¹ (RSA), l'effet de la réforme risque par ailleurs d'être désastreux sur la qualité des emplois en outre-mer.**

Au demeurant, il estime bienvenu tout dispositif qui permet à l'Etat de rembourser plus rapidement sa dette aux organismes de sécurité sociale. **Il est également très attentif aux perspectives de déploiement des zones franches globales d'activité (ZFGA) qu'il appelle de ses vœux** considérant qu'elles sont de nature à favoriser le développement de l'activité économique et la dynamisation de l'emploi.

Votre rapporteur pour avis note enfin que l'augmentation des crédits de l'action (01) « Soutien aux entreprises » s'explique, dans une moindre mesure, par la création² d'une nouvelle aide en faveur du fret des entreprises ultramarines des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon. La dotation prévue pour 2009, tant en AE qu'en CP, s'élève à 27 millions d'euros qui seront ainsi destinés à compenser les surcoûts des importations et des exportations de matières premières et de produits, lorsque ceux-ci entrent dans un cycle de production localisé dans ces collectivités³. L'Union européenne (UE) prend déjà en charge une partie de ces coûts au titre de **l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts liés aux handicaps des régions ultrapériphériques⁴ (RUP)**, à hauteur de 50 %. Ainsi, à partir de 2009, la part restante, non prise en charge par l'UE sera cofinancée par l'Etat.

3. L'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle se recentre sur les jeunes

L'action (02) « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » est essentiellement orientée vers l'accompagnement dans l'emploi. Les crédits destinés à la deuxième action du programme 138 représentent **12,9 %** de celui-ci. Ils s'élèvent pour 2009 à **153,3 millions d'euros en AE et en CP** contre 134,1 millions d'euros en AE et 140 en CP voté en 2008, soit une progression de 14 % en AE et de 9 % en CP. Depuis le 1^{er} janvier 2008, les aides directes à l'embauche à travers les contrats aidés à

¹ La mise en place du RSA risque en effet d'encourager le temps partiel.

² Le projet de budget anticipe le PLODEOM qui prévoit la création de cette aide.

³ Cette aide peut bénéficier à toutes les entreprises sauf celles qui appartiennent aux secteurs de l'industrie automobile, des fibres synthétiques, de la sidérurgie ou des industries charbonnières.

⁴ Article 11 du règlement CE n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds européen de développement régional (FEDER).

destination des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi sont prises en charge par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Cette action finance donc désormais principalement les primes à la création d'emplois à Wallis et Futuna, le service militaire adapté (SMA), ainsi que les subventions de l'Etat à divers organismes dont l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT).

La principale mesure financée par cette action reste le SMA¹ qui permet aux jeunes ultramarins de 18 à 26 ans de bénéficier d'une formation professionnelle dans un cadre militaire. Le SMA, qui forme aujourd'hui près de 3.000 volontaires répartis dans 37 filières professionnelles est sanctionné par l'obtention du Certificat d'aptitude personnelle à l'insertion² (CAPI). Les crédits de paiements demandés pour 2009 pour financer le SMA s'élèvent à 113,5 millions d'euros, soit un coût par bénéficiaire d'environ 39.000 euros.

Les autres mesures d'insertion et de qualification professionnelle sont mises en œuvre via l'ANT, dotée par l'Etat d'une subvention pour charges de service public d'un montant de 9 millions d'euros pour 2009 contre 8,27 millions d'euros en 2008. **Il s'agit d'abord du projet initiative jeune³ (PIJ) mis en place dans le cadre de la loi d'orientation pour l'outre mer du 13 décembre 2000**, qui comporte lui-même deux volets : le « PIJ création d'entreprise » qui permet d'attribuer un capital aux jeunes de moins de trente ans ou aux bénéficiaires d'un contrat emploi-jeune arrivés au terme de leur contrat, en vue de les aider à réaliser un projet de création d'entreprise ; le « PIJ mobilité » qui vise, par une aide financière de l'Etat, à aider les jeunes ultramarins de moins de trente ans à réaliser un projet professionnel en suivant, hors de leur collectivité d'origine, une formation qualifiante. **Il s'agit ensuite de la formation individualisée en mobilité⁴ (FIM)** qui permet, au même public visé par le PIJ originaires des DOM, de participer à des actions de formations qualifiantes en métropole pour suppléer l'absence de formations équivalentes dans leur département d'origine.

L'augmentation des crédits de cette action correspond pour l'essentiel à un effort accru en direction des jeunes à travers le « PIJ mobilité » et le FIM, **ce dont se félicite votre rapporteur pour avis persuadé que la formation de la jeunesse est une des clefs de réussite de la logique du développement endogène de l'outre-mer.**

¹ Le SMA, institué en 1961 sous la forme du régiment mixte des Antilles-Guyane, a été progressivement élargi aux régiments de Martinique, de Guadeloupe, de Cayenne, de la Réunion, de la Nouvelle-Calédonie, de Mayotte et de la Polynésie française.

² Selon les données disponibles dans les projets annuels de performance, le taux d'insertion professionnelle avoisine les 75 % en moyenne sur les trois dernières années, avec un objectif de 80 % en 2011.

³ Doté en 2009 de 11,4 millions d'euros en AE et en CP contre 4,96 millions d'euros en AE et 7,64 millions d'euros en CP en 2008.

⁴ Dotée de 12,4 millions d'euros en AE et en CP contre 5,4 millions d'euros en AE et 6,7 millions d'euros en CP en 2008.

Au total, votre rapporteur pour avis estime qu'il convient de poursuivre la concentration de l'effort public sur le secteur de l'emploi et de la formation compte tenu de la persistance d'un niveau élevé de chômage dans les collectivités d'outre-mer. Il juge à cet égard indispensable de maintenir intact l'emploi public compte tenu de son importance pour la cohésion sociale de ces territoires.

III. POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER

La finalité du programme 123 « Conditions de vie outre-mer » est d'améliorer les conditions de vie des populations outre-mer en facilitant l'accès au logement (action 01), en participant à l'aménagement des territoires (action 02), et en concrétisant le principe de continuité territoriale (action 03). L'amélioration des conditions de vie se traduit aussi par la définition d'un environnement sanitaire, social et culturel valorisé (action 04). Enfin, l'accompagnement financier des collectivités d'outre-mer (action 06) et leur insertion dans leur environnement régional (action 07) constituent des instruments privilégiés de développement économique.

Evolution des crédits du programme "conditions de vie outre-mer"

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2008	PLF 2009	Evolution	LFI 2008	PLF 2009	Evolution
Logement	236,0	258,0	+ 9,3 %	200	209	+ 4,5 %
Aménagement du territoire	134,0	180,1	+ 34,4 %	110	147,5	+ 34,1 %
Continuité territoriale	54,2	53,5	- 1,3 %	54,2	53,5	- 1,3 %
Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport	38,2	35,6	- 6,8 %	38,2	35,6	- 6,8 %
Collectivités territoriales	196,8	208,1	+ 5,7 %	216,3	223,3	+ 3,2 %
Insertion économique et coopération régionales	3,0	2,9	-3,3%	3	2,9	- 3,3 %
Fonds exceptionnel d'investissement	0,0	40,0		0	16	
Total	662,2	778,2	+ 17,5 %	621,7	687,8	+ 10,6 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour l'année 2009

Ce programme est doté pour 2009 de 778,2 millions d'euros en AE et 687,8 millions d'euros en CP, contre 662,3 millions d'euros en AE et 621,7 millions d'euros en CP en 2008, soit des augmentations de 17,5 % en

AE et 10,6 % en CP. Le programme 123 s'inscrit dans une réalité géographique et économique de l'outre-mer, différente de celle des régions de l'hexagone. Ces particularités, liées à l'isolement, à l'éloignement et à une croissance démographique forte, génèrent des déséquilibres qu'il convient de réduire. A cet égard, votre rapporteur pour avis concentrera ses observations sur **la situation du logement outre-mer, qui reste confronté, à ses yeux, à l'insuffisance de l'offre au regard de besoins croissants.**

A. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE EN FAVEUR DU LOGEMENT

1. Les crédits destinés au logement augmentent mais restent insuffisants pour répondre à une situation dégradée

Les élus ultramarins, mais pas seulement eux¹, attirent l'attention de l'Etat depuis de nombreuses années sur la persistance outre-mer de conditions de logement encore trop souvent dégradées. Votre rapporteur pour avis estime nécessaire de rappeler les difficultés spécifiques auxquelles la politique du logement outre-mer doit faire face : **l'insuffisance de l'offre**, en particulier dans le secteur du logement social et très social, qui reste inadaptée à l'augmentation continue de la demande résultant de la croissance démographique et des pressions migratoires² ; **l'importance de l'habitat insalubre**³ et la prolifération de l'habitat spontané ; **les risques sismiques et climatiques** ; **la rareté et la cherté du foncier** dues en partie aux contraintes physiques⁴.

Dans ce contexte, votre rapporteur prend acte de l'effort consenti dans le projet de loi de finances pour 2009 en faveur du logement. Les crédits inscrits au titre de l'action « Logement », qui représentent **33,2 %** du programme 123, progressent entre 2008 et 2009 de **9,3 %** en AE, passant de 236 à **258 millions d'euros**, et de **4,5 %** en CP, passant de 200 à **209 millions d'euros**. Cependant, il considère que cet effort demeure insuffisant et constate qu'il est par ailleurs contrasté :

- **Une hausse des crédits consacrés à l'amélioration de l'habitat.** Comme le relève le Gouvernement lui-même dans le projet annuel de performances pour l'outre-mer annexé au projet de la loi de finances pour 2009 « *les départements d'outre-mer et Mayotte se caractérisent par la*

¹ Notre collègue Henri Torre soulignait déjà la crise sans précédent que traverse le logement en outre-mer dans son excellent rapport « *Le logement social en outre-mer : passer du discours à la réalité* », fait au nom de la commission des finances (2006-2007, n° 88).

² La croissance démographique est, avec une augmentation de 1,75 % par an, en moyenne cinq fois plus élevée que celle de la métropole (+0,35 %). L'accroissement réel est même de 3,59 % en Guyane et 5,70 % à Mayotte.

³ Dans les départements d'outre-mer et à Mayotte, les logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort représentent 25 % du parc total.

⁴ L'environnement naturel limite les disponibilités foncières.

persistance, et même le développement, compte tenu de l'insuffisance de l'offre, d'un habitat spontané insalubre ». Avec 70.000 logements concernés dans les DOM et à Mayotte le niveau d'habitat insalubre est préoccupant. Les crédits consacrés à sa résorption et à la participation à l'aménagement des quartiers progressent entre 2008 et 2009 de **13,7 % en AE**, passant de 27,7 à 31,5 millions d'euros, et de **15,5 % en CP**, passant de 21,3 à 24,6 millions d'euros. Cette politique est complétée par une augmentation sensible des aides destinées à l'amélioration de l'habitat privé¹ dont la dotation passe entre 2008 et 2009 de 33,6 à 45,6 millions d'euros en AE et de 28,5 à 37 millions d'euros en CP soit une augmentation respectivement de **35,7 %** et **29,8 %**.

• **Une hausse des crédits destinés au développement du logement locatif social.** La population dans les DOM est éligible à 80 % au logement social contre une moyenne nationale de 70 % actuellement². Cette situation s'explique tant par l'importance de la croissance démographique que par la très forte proportion de ménages à faibles ressources³. Votre rapporteur pour avis prend bonne note de l'augmentation prévue des crédits destinés au logement social⁴ entre 2008 et 2009, ceux ci devant passer de 111,1 à 137,7 millions d'euros en AE (+**24 %**) et de 94,1 à 112 millions d'euros en CP (+**19 %**). Toutefois, il rappelle que **le nombre de demandeurs de logements sociaux** est aujourd'hui estimé à **62.000 dans les DOM**⁵ alors que la **production actuelle** est loin d'être à la hauteur des besoins, celle-ci atteignant en 2007 **3.556 logements**⁶ seulement. La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable⁷ (DALO) fixe pourtant un objectif annuel de production de 5.400 logements locatifs sociaux d'ici à 2012. Dans le projet de loi de finances pour 2009 il est prévu une production de 4.500 logements sociaux, ce qui reste nettement inférieur aux objectifs fixés. **La ligne budgétaire unique (LBU)** devra quant à elle financer 1.400 logements locatifs sociaux (LLS) et 1800 logements très sociaux (LLTS) pour un coût estimé de 129,5 millions d'euros, le reste de la LBU, soit 8,2 millions d'euros, devant servir au financement complémentaire des LLS défiscalisés.

• **Une diminution de l'effort en faveur de l'accession à la propriété.** Comme le reconnaît le Gouvernement lui-même, « *au regard des*

¹ Selon le projet annuel de performances « ces aides sont octroyées sous condition de ressources aux propriétaires occupants effectuant des travaux de remise aux normes de décence et de confort de leur logement, ce financement pouvant atteindre jusqu'à 80 % du montant des travaux engagés ».

² Cette part doit passer à 63 % en vertu de l'article 21 de la loi relative à la mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, votée le 6 novembre 2008.

³ En Guadeloupe par exemple 72,7 % des demandeurs de logement locatif social ont moins d'un SMIC mensuel et 13 % sont sans ressources.

⁴ Ces crédits financent pour l'essentiel les subventions alloués aux bailleurs sociaux pour les opérations de constructions neuves de logement locatif social (LLS) et de logement locatif très social (LLTS).

⁵ Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer (26.000 à la Réunion, 15.000 en Guadeloupe, 11.000 en Guyane, 10.000 en Martinique).

⁶ Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009.

⁷ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

difficultés de mise en œuvre de ce programme, qui conduit à une production très inférieure à l'ambition initiale, il est prévu une montée en puissance progressive en termes de logement évolutif social (LES), avec un objectif pour 2009 de 1.350 logements ». Pour réaliser cet objectif, 37,8 millions d'euros en AE et 31 millions d'euros en CP sont ainsi prévus, soit un coût unitaire moyen de 28.040 euros. **Votre rapporteur pour avis regrette que le Gouvernement ait diminué son effort en faveur de l'accèsion à la propriété.** Les crédits ouverts en 2008 étaient en effet de 46 millions d'euros en AE (soit **-17,8 % en 2009**) et de 51,4 millions d'euros en CP (soit **-39,7 %**)

Au total, si **votre rapporteur pour avis prend acte de l'augmentation en 2009 de l'enveloppe budgétaire globale consacrée au logement, il ne peut que constater, hélas, le décalage entre les sommes prévues et l'importance des besoins** liés au rattrapage des retards accumulés ces dernières années, la situation financièrement difficile des collectivités locales, la taille importante du parc de logements insalubres et un revenu moyen peu élevé reflétant la forte proportion de bas salaires en outre-mer. Au demeurant, il tient à appeler l'attention des pouvoirs publics sur la situation délicate des entreprises du secteur de la construction et du BTP. Déjà lourdement affectées par la diminution de la demande publique¹, celles-ci sont aujourd'hui victimes d'anticipations négatives sur leurs carnets de commande. **Votre rapporteur pour avis ne peut cacher sa très grande inquiétude sur les effets potentiellement désastreux d'une spirale d'anticipation baissière sur le niveau d'emploi.**

C'est enfin la question de **la dette de l'Etat à l'égard des bailleurs sociaux qui retient particulièrement l'attention de votre rapporteur pour avis.**

2. Le problème de la dette de l'Etat envers les bailleurs sociaux n'est toujours pas réglé

Le rapport d'audit du logement social outre-mer réalisé par le ministère de l'économie et des finances et remis en avril 2006 avait dénoncé l'effet désastreux de la « *fuite en avant de la gestion de la ligne budgétaire unique* » (LBU) caractérisée par l'écart entre les AE et les CP qui, accumulé au fil des années, a généré un montant de « restes à mandater » qualifiée de « dette virtuelle » par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis 660 millions d'euros de CP² restaient ainsi à mandater à la fin de l'année 2007. Les sommes

¹ A titre d'exemple, le Conseil général de la Martinique prévoit une baisse de l'ordre de 50 % de son budget consacré à l'investissement.

² Cette somme correspond au total cumulé de l'écart constaté depuis 2000 entre les autorisations d'engagements et les crédits de paiements mandatés (les CP étant systématiquement inférieurs aux AE).

immédiatement exigibles ne concernent toutefois que les factures émises après service fait par les organismes du logement social. Ces créances correspondent, elles, à une dette réelle et exigible. En 2006 cette dette était évaluée par le secrétariat d'Etat à l'outre mer à 113 millions d'euros. Des mesures budgétaires ont donc été prises au cours des exercices 2006 et 2007 pour honorer une partie de ces créances avec l'injection de 60 millions d'euros de crédits supplémentaires¹.

Lors de la conférence nationale du logement outre-mer, le 27 février 2007, sous la responsabilité des ministres chargés de l'outre-mer et du logement, l'engagement avait été pris de solder la dette exigible au 31 mars 2007. Fin 2007, le montant de la dette s'établissait pourtant à 37 millions d'euros dont 17 millions correspondant à des factures exigibles impayées et 20 millions correspondant à des factures en cours de certification. Selon les informations transmises par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, fin 2008 le montant des CP disponibles devrait permettre d'atteindre un faible niveau d'impayés de l'ordre de 10 à 15 millions d'euros. **Votre rapporteur pour avis note donc que si la situation s'est améliorée, elle n'est toutefois toujours pas définitivement réglée.**

Pour 2009 il ne peut que constater, une fois de plus, l'écart entre les AE et les CP qui s'établissent respectivement à 258 et 209 millions d'euros. Il doute que la hausse de **4,5 % des CP** soit de nature à empêcher la reconstitution de créances exigibles non payées d'ici la fin de l'année 2009. Votre rapporteur pour avis regrette à cet égard que, chaque année, on se retrouve dans une situation où, pour réduire le stock de dettes, il faille puiser dans les crédits destinés normalement aux actions nouvelles. Il s'inquiète enfin des difficultés que créent ces créances pour les entreprises du BTP (en particulier les entreprises artisanales) qui interviennent dans la réhabilitation de logements et la construction de logements sociaux.

3. La réorientation annoncée de la défiscalisation des investissements locatifs vers le logement social

En vertu de l'article 199 *undecies A* du code général des impôts, un contribuable réalisant un investissement locatif outre-mer peut réduire son impôt sur le revenu à concurrence d'une fraction de son investissement dans la limite de 50 %. Or, dans le cadre de cette défiscalisation, aucun dispositif spécifique ne bénéficie au logement social. La mission d'audit de modernisation sur la politique du logement social outre-mer mandatée par le ministère de l'économie et des finances en 2007 soulignait ainsi que « *les opérations de défiscalisation créaient un effet d'éviction majeur à l'égard des opérations de logement social* » en contribuant à la raréfaction du foncier et à

¹ 30 millions d'euros de crédits de la Caisse des dépôts et consignations et 30 millions d'euros de crédits budgétaires apportés par la LBU.

son renchérissement, et en mobilisant les entreprises du BTP qui ne répondent plus que difficilement aux appels d'offres des opérateurs sociaux.

Afin de réorienter l'épargne privée vers la construction de logements sociaux et mettre fin aux effets d'aubaine sur le logement libre, le PLODEOM, déposé au Sénat le 28 juillet dernier, prévoit la création **d'un dispositif de défiscalisation spécifique pour le logement social**¹, supprimant de façon progressive la défiscalisation dans les secteurs libre² et intermédiaire³.

Votre rapporteur pour avis **déplore, pour sa part, que cette réorientation ait été engagée sans concertation suffisante, étayée par des études précises, avec les acteurs locaux** qui craignent la mise à contribution des collectivités territoriales déjà très impliquées dans le financement du logement social. **Il tient à souligner qu'en tout état de cause, ce nouveau dispositif de défiscalisation ne doit pas venir en substitution du financement classique du logement social par la LBU.** Il doit être considéré comme un moyen supplémentaire à mettre en œuvre pour répondre à la crise du logement social outre-mer.

B. LES AUTRES ACTIONS DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

1. « L'aménagement du territoire » représente 23,14 % des crédits

Cette action inclut des mesures relatives à la participation du ministère en charge de l'outre-mer aux financements des collectivités d'outre-mer en matière d'infrastructures et d'aménagement. L'essentiel des crédits concerne **les opérations contractualisées⁴, qui augmentent de 13 % par rapport à 2008, pour un montant de 165,2 millions d'euros en AE et 135 millions d'euros en CP⁵** sur un total prévu pour cette action en 2009 de 180 millions d'euros en AE et 147,5 millions d'euros en CP.

Votre rapporteur pour avis prend bonne note du transfert vers cette action de la mission « Outre-mer », des crédits consacrés par les

¹ Permettant une réduction d'impôt de 50 % pour les investissements réalisés dans ce secteur.

² Le locatif libre permet actuellement une réduction d'impôt de 40 % sur cinq ans pour les constructions ou acquisitions de logements destinés au marché locatif.

³ Le locatif intermédiaire permet une réduction d'impôt de 50 % sur cinq ans pour les constructions ou acquisitions de logements destinés au marché locatif sous réserve que les logements soient loués à des personnes remplissant des conditions de ressource et que les loyers respectent des prix plafonds.

⁴ Il s'agit des contrats de projets Etat/régions 2007-2013 qui mobiliseront 703,48 millions d'euros au total, dont 268 millions d'euros à la charge du programme 123 sur cette période (pour 2009, 38,3 millions d'euros sont prévus à ce titre) et des contrats de projets et de développement dans les COM et la Nouvelle-Calédonie.

⁵ Contre 123 millions d'euros en AE et 99 millions d'euros en CP en 2008.

autres ministères aux contrats de projet et de développement dans les collectivités d'outre-mer (Mayotte, Polynésie, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna) et la Nouvelle-Calédonie pour un montant de 30,2 millions d'euros en AE et 23,2 millions d'euros en CP. Ces transferts sont de nature, selon lui, à améliorer la coordination des moyens de l'Etat déployés dans ces territoires.

Par ailleurs votre rapporteur pour avis accueille positivement l'augmentation des crédits de cette action, susceptible selon lui d'améliorer la régularité des versements de l'Etat aux collectivités territoriales au titre des divers dispositifs contractuels.

2. La « continuité territoriale » représente 6,88 % des crédits

Cette action regroupe des mesures destinées à faciliter les déplacements des citoyens d'outre-mer entre leurs collectivités d'origine et la France continentale ainsi que des mesures destinées à faciliter les dessertes à l'intérieur des collectivités archipélagiques.

Pour 2009, les crédits prévus pour la continuité territoriale s'élèvent ainsi à **53,5 millions d'euros tant en AE qu'en CP**, soit un montant quasiment stable par rapport à 2008 (54 millions d'euros). La majeure partie de ces crédits seront consacrés, pour un montant de **49,1 millions d'euros tant en AE qu'en CP**, au financement du **fonds de continuité territoriale** dont la création est prévue par le PLODEOM. Ce dispositif regroupera à l'avenir les financements prévus au titre :

- **du passeport mobilité étudiant**. Ce concours mis en place par l'Etat en 2002, permet, d'une part, la gratuité du transport aérien vers la métropole ou vers une autre collectivité d'outre-mer pour les jeunes domiens de 18 à 30 ans venant suivre une formation qualifiante ou venant occuper un emploi, et, d'autre part, la prise en charge d'un voyage aller-retour pour les candidats admissibles aux oraux des concours des grandes écoles ou des concours administratifs des trois fonctions publiques.

Ce dispositif, qui avait fait l'objet en 2008 d'une dotation budgétaire, tant en AE qu'en CP de 15,8 millions d'euros, est victime de son succès. En effet, le nombre de bénéficiaires enregistre une quasi multiplication par dix entre 2002 et 2006. Or, l'augmentation du coût du dispositif ne s'est pas traduite pour les centres régionaux des œuvres universitaires et sociales (CROUS) par une dotation de crédits équivalente, ce qui les oblige à suspendre les remboursements. Votre rapporteur pour avis regrette à cet égard que le projet annuel de performances ne fournisse pas d'indication précise sur l'avenir du financement du passeport mobilité étudiant.

• **de la dotation de continuité territoriale¹**. Chaque département d'outre-mer bénéficie ainsi d'une dotation annuelle lui permettant d'accorder à ses résidents une aide forfaitaire pour effectuer un voyage annuel aller et retour vers la métropole. Votre rapporteur pour avis estime que les moyens budgétaires alloués² ne sont pas à la hauteur du succès rencontré par ce dispositif, le nombre de bénéficiaire étant passé d'environ 10.000 en 2004 à plus de 60.000 en 2006. Les années précédentes, l'insuffisance des dotations prévues en matière de continuité territoriale avait déjà été soulignée. Il est prévu à partir de 2009, dans le cadre du PLODEOM, une rationalisation du dispositif par l'introduction d'une condition de ressources pour en bénéficier. Sans vouloir revendiquer le même niveau de prise en charge que pour la Corse (183 millions d'euros pour 281.000 habitants en 2007), **vos rapporteur pour avis estime indispensable que les citoyens d'outre-mer dont les ressources sont insuffisantes bénéficient d'une aide sociale à la mobilité plus importante.**

3. Les actions « Sanitaire et social » et « Culture, jeunesse et sport » sont fusionnées pour représenter 4,57 % des crédits

En 2009, le programme 123 fait l'objet d'une légère modification de sa maquette budgétaire à travers la fusion des anciennes actions « Sanitaire et social » et « Culture, jeunesse et sport ». **Votre rapporteur pour avis prend acte d'une mesure qu'il juge de bon sens**, compte tenu du faible niveau de crédits consacrés aux mesures dans le domaine de la culture, de la jeunesse et des sports, soit 2,55 millions s'euros prévus en 2009 tant en AE qu'en CP.

La quasi-totalité des crédits de cette action, qui s'élèvent à **35,5 millions d'euros en AE et en CP pour 2009** financent des mesures dans le domaine de la **santé**. Parmi celles-ci³, le financement de l'agence de santé des îles de Wallis et Futuna représente 23 millions d'euros soit 65 % de l'action. **Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la modicité des financements consacrés à la santé alors même que la situation sanitaire et sociale de l'outre-mer présente des spécificités** liées au climat (paludisme, dengue, Chikungunya) ou à l'environnement (utilisation du mercure en Guyane, du chlordécone aux Antilles, ou de l'amiante en Nouvelle-Calédonie). **Un effort particulier devrait être réalisé, selon lui, en matière de prévention.**

¹ Prévues par l'article 60 de la LOPOM du 21 juillet 2003.

² La dotation est indexée sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

³ Allocation vieillesse à Saint-Pierre-et-Miquelon, participation à d'autres actions de protection sociale menées par les collectivités d'outre-mer du Pacifique, prise en charge du ticket modérateur à Mayotte, subventions à des associations dans le domaine de la santé.

4. L'action « Collectivités territoriales » représentent 26,75 % des crédits

Cette action comporte diverses mesures d'accompagnement financier et de dotations spécifiques au profit des collectivités territoriales d'outre-mer. Elle finance également des mesures de secours et d'indemnisation au profit des populations, des entreprises et des infrastructures victimes de catastrophes naturelles. Comme l'a déjà rappelé votre rapporteur pour avis, les **dotations obligatoires**¹ versées aux collectivités d'outre-mer (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française principalement) sont transférées vers la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** » du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, pour un montant de 102,3 millions d'euros² en AE et en CP.

Pour 2009, l'action « Collectivités territoriales » est dotée de **208 millions d'euros en AE et 223 millions d'euros en CP**. Parmi les dotations qui restent dans le périmètre de cette action, c'est celle affectée à l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne qui représente la part la plus importante avec 182 millions d'euros en AE et 188 millions d'euros en CP, soit près de 90 % du total. Elle comprend deux dispositifs :

- la dotation globale de développement économique (DGDE) versée au territoire de la Polynésie française en application de la convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française du 4 octobre 2002 ;
- le versement au territoire de la Polynésie des reliquats de subventions au titre de l'ex-fonds pour la reconversion de l'économie de la Polynésie française (FREPF).

Ces crédits, qui permettent entre autres la réalisation de grands projets d'équipements publics, participent aux investissements des communes et favorisent les programmes d'aide à la création d'emplois pour les jeunes.

5. L'action « Insertion économique et coopération régionales » ne représente que 0,37 % des crédits

Selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009 « *l'action « Insertion économique et coopération régionales » permet la mise en place de contreparties de l'État au financement*

¹ Dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte ; dotation globale de fonctionnement et dotation globale de construction et d'équipement des collèges en Nouvelle-Calédonie ; dotation globale de compensation en Nouvelle-Calédonie.

² Source : projet annuel de performances pour 2009 « relations avec les collectivités territoriales ».

des actions de coopération territoriale dans le cadre de l'objectif « coopération territoriale européenne » des fonds structurels, encourage les dispositions permettant aux régions et collectivités d'outre mer de mieux s'insérer au plan économique dans leur espace régional par des actions conjointes avec les pays de leur zone géographique et alimente les fonds de coopération régionale ».

Cette action est dotée pour 2009 de **2,9 millions d'euros en AE et en CP**. Il convient de distinguer d'une part, les crédits de fonctionnement, soit 111.424 euros, qui financent la participation du ministère en charge de l'outre-mer à des réunions internationales ayant inscrit à leur ordre du jour des thématiques ultramarines, ainsi que les conférences de coopération régionale¹ qui associent les acteurs régionaux impliqués dans le développement social et économique, et, d'autre part, les crédits d'intervention, soit **2,78 millions d'euros**, qui financent les fonds de coopérations régionale². Ces derniers cofinancent, avec l'Union européenne notamment, des partenariats bilatéraux ou multilatéraux dans le domaine du développement économique.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner que la coopération régionale constitue, outre-mer, un enjeu majeur et stratégique de développement, si l'on tient notamment compte du rôle que peuvent jouer les collectivités ultramarines comme facilitateurs de transferts de savoir-faire et de technologies entre l'Europe, d'une part, les pays de leur environnement géographique naturel, d'autre part.

Cette action mérite donc un soutien particulier, d'autant que ces collectivités y consacrent d'importants efforts et prennent de nombreuses initiatives. C'est ainsi, par exemple, que, dans le domaine de la gestion et de la prévention des risques naturels, le conseil général de la Martinique a procédé à l'installation d'un houlographe dans les eaux territoriales de l'Etat de Sainte-Lucie et engagé des actions visant à répondre au souhait des autorités saint-luciennes et jamaïcaines de bénéficier d'échanges en matière de télégestion des risques naturels.

Aussi, votre rapporteur pour avis considère qu'il serait opportun de simplifier les procédures de réalisation des projets pris en compte dans le cadre de dispositifs tels que les programmes opérationnels européens, Interreg IV ou encore le Fonds de coopération régionale. Compte tenu de l'enjeu que représente cette action, **votre rapporteur pour avis estime, par ailleurs, qu'il est nécessaire que l'Etat facilite la mise en œuvre effective des mesures contenues dans la loi d'orientation pour l'outre-mer de décembre 2000**, visant à renforcer, d'une part, les moyens d'expression des départements et des régions d'outre-mer dans la vie internationale et, d'autre part, les instruments de coopération mis à la disposition de ces derniers.

¹ Organisées sur le fondement de l'article L. 4433-4-7 du code général des collectivités locales.

² Il existe cinq fonds de coopération régionale (un par département d'outre mer et un pour Mayotte), chacun étant présidé par le préfet qui décide de l'utilisation de ces fonds.

6. La création d'une nouvelle action « Fonds exceptionnel d'investissement » qui représente 5,14 % des crédits

Le fonds exceptionnel d'investissement outre mer, dont la création est prévue par le PLODEOM¹ est destiné à participer au financement des équipements collectifs portés par des personnes publiques dans les départements et les collectivités d'outre-mer, en partenariat avec ces collectivités². **Votre rapporteur pour avis se félicite de la création de ce fonds** qui doit s'inscrire dans une dynamique de soutien au développement des infrastructures et équipements déterminants pour la croissance de l'outre-mer. Cela est de nature, lui semble-t-il, à combler le retard accumulé par les collectivités ultramarines en matière d'équipements structurants. Il observe que le financement concernera précisément des opérations portant sur des équipements publics qui ne sont pas pris en charge par les dispositifs contractuels entre l'Etat et les collectivités ultramarines. **Surtout il salue la démarche partenariale qui associe les collectivités locales** et espère, à cet égard, que ces dernières prendront toute leur place dans la définition et la hiérarchisation des priorités d'investissements.

Votre rapporteur pour avis tient toutefois à émettre des réserves quant au niveau de financement prévu qui lui paraît insuffisant compte tenu des objectifs envisagés. En effet, il est prévu de financer ce fonds par le redéploiement, à hauteur de 60 % au maximum, des économies générées par la réforme de l'indemnité temporaire de retraite (ITR). Ainsi, les crédits prévisionnels en faveur de ce fonds s'élèvent pour 2009 à 40 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP. Au-delà du décalage entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, votre rapporteur pour avis estime que les sommes inscrites sont loin de répondre à l'ampleur des besoins dans ce domaine.

¹ Article 16 du PLODEOM.

² Les projets qui seront financés par ce fonds, en partenariat avec les collectivités locales concernées compléteront à compter de 2009 les équipements et infrastructures programmés dans le cadre des contrats de projets et les conventions de développement conclus par l'Etat avec chacune de ces collectivités.

CONCLUSION

En définitive, les problèmes déjà soulevés l'an dernier par votre rapporteur pour avis demeurent et nécessitent le maintien de l'effort de la part de l'Etat en directions des populations ultramarines.

En matière d'emploi, votre rapporteur pour avis reste préoccupé par un taux de chômage très élevé, notamment dans les DOM où le taux moyen, même s'il a diminué légèrement, reste autour des 23 % de la population active. Le soutien aux dispositifs d'emplois aidés ne doit pas être remis en cause sous peine de faire peser des risques très forts sur la cohésion sociale dans les sociétés ultramarines.

S'agissant du logement, les besoins restent considérables. Votre rapporteur pour avis recommande de sanctuariser le financement du logement en consacrant un programme à part entière au sein de la mission « Outre-mer ».

Votre rapporteur pour avis souhaite, par ailleurs, attirer l'attention du Gouvernement sur la situation des collectivités territoriales, en première ligne dans les transferts de charges de l'Etat. Les dettes de ce dernier sont, contrairement à ce qu'il affirme, loin d'être apurées. Il convient donc, dans toute la mesure du possible, d'aider ces collectivités compte tenu de l'importance des interventions qu'elles assurent déjà en direction des populations.

Enfin, dans le cadre du perfectionnement du contrôle budgétaire et financier du Parlement, qu'elle appelle de ses vœux, votre commission souhaite une amélioration de la présentation et de la qualité des documents qui accompagnent la présentation de la loi de finances. A cet égard, elle recommande au Gouvernement d'établir chaque année un document qui récapitule l'ensemble des crédits destinés aux collectivités d'outre-mer provenant de chacun des ministères et des différents fonds d'intervention européens, préconisation qu'elle avait déjà formulé l'année dernière. Dans la même perspective, elle souhaiterait pouvoir bénéficier, à l'avenir, d'un document faisant apparaître une présentation des crédits par collectivité.

*

*

*

Réunie le 25 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean-Paul Emorine, président, après que son rapporteur pour avis, M. Claude Lise, ait exprimé, à titre personnel, un avis défavorable, la commission des affaires économiques a émis un avis favorable à l'adoption des crédits budgétaires de la mission « Outre-mer », ainsi que des articles 64 et 65 rattachés à celle-ci, le groupe socialiste votant contre.