

N° 95

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME II

OUTRE-MER

Par Mme Anne-Marie PAYET,

Sénateur.

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 18) (2007-2008)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. LA QUÊTE DE L'EFFICACITÉ</b> .....	9
<b>A. DES CONSTATS CONVERGENTS</b> .....	9
1. <i>Le rapport public annuel 2006 de la Cour des comptes</i> .....	9
2. <i>Le rapport de la mission d'audit de modernisation sur le dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer</i> .....	12
<b>B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ÉVALUATION</b> .....	15
1. <i>Les dernières études</i> .....	15
2. <i>Les audits de modernisation</i> .....	16
a) Les exonérations de charges sociales .....	17
b) La défiscalisation .....	18
c) La politique du logement social .....	19
d) La résorption de l'habitat insalubre .....	20
<b>II. ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET À VENIR</b> .....	21
<b>A. LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DE L'OUTRE-MER</b> .....	21
1. <i>L'évolution administrative</i> .....	21
2. <i>Le périmètre budgétaire</i> .....	22
<b>B. VERS LA LOI DE PROGRAMME</b> .....	23
1. <i>La préparation du projet de loi</i> .....	23
2. <i>Les zones franches globales d'activités</i> .....	23
<b>III. LES ASPECTS SOCIAUX DE LA MISSION MINISTÉRIELLE OUTRE-MER EN 2008</b> .....	25
<b>A. APERÇU GÉNÉRAL</b> .....	25
<b>B. L'EMPLOI OUTRE-MER</b> .....	25
1. <i>L'action « abaissement du coût du travail »</i> .....	25
a) Un périmètre resserré .....	25
b) Des crédits en augmentation insuffisante .....	27
2. <i>L'action « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »</i> .....	27
a) Les transferts au ministère chargé de l'emploi .....	27
b) Les outils toujours gérés par la mission « Outre-mer » .....	30
c) Les actions d'aides à la structuration du dialogue social .....	31
<b>C. LES CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER</b> .....	31
1. <i>L'action « logement »</i> .....	32
a) Une priorité récurrente .....	32
b) Les crédits de 2008 .....	33
c) Quelle politique ? .....	34
2. <i>L'action « continuité territoriale »</i> .....	36
a) La dotation de continuité territoriale .....	36
b) Le passeport mobilité .....	36

3. <i>L'action « sanitaire et sociale »</i> .....	37
a) Transferts aux ménages.....	37
b) Transferts aux collectivités.....	38
c) Des alignements nécessaires .....	38
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	39
<b>I. AUDITION DU MINISTRE</b> .....	39
<b>II. EXAMEN DU RAPPORT</b> .....	45



**Les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2008**

<b>Programmes</b>	<b>Crédits de paiement (en euros)</b>	<b>Variation 2008/2007 (en %)</b>
<b>Emploi outre-mer</b>	<b>1 008 662 000</b>	<b>- 12,4</b>
Abaissment du coût du travail	867 000 000	+ 3,8
Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	141 662 000	- 55,2
<b>Conditions de vie outre-mer</b>	<b>721 413 173</b>	<b>+ 2,2</b>
Logement	200 000 000	+ 13,8
Aménagement du territoire <sup>1</sup>	110 000 000	+ 10,0
Continuité territoriale	54 232 603	+ 0,4
Sanitaire et social	35 229 515	- 38,1
Culture, jeunesse et sports <sup>1</sup>	3 000 000	- 20,2
Collectivités territoriales <sup>1</sup>	315 951 055	+ 1,1
Insertion économique et coopération régionales <sup>1</sup>	3 000 000	+ 0,7
<b>Total mission « Outre-mer »</b>	<b>1 730 075 173</b>	<b>- 6,8</b>

---

<sup>1</sup> Actions dont la commission n'est pas saisie pour avis.

Mesdames, Messieurs,

A travers des changements de périmètre qui ne facilitent pas l'analyse de l'évolution des crédits, le projet de budget de la mission « Outre-mer » se rapproche plus que jamais de ce que nombre d'audits et de rapport désignent depuis deux ans au moins comme le « cœur de métier » de l'administration de l'outre-mer : la coordination et l'évaluation permanentes des politiques menées par l'Etat pour faciliter le dépassement des handicaps des collectivités ultramarines, tant sur le plan économique que sur le plan social.

A l'appui de cet effort qui trouvera sans doute son plein développement dans le cadre de la révision générale en cours des politiques publiques, une nouvelle loi de programme devrait bientôt raffermir les dispositifs en place, notamment ceux que la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 a institués, et amplifier la dynamique actuelle de développement de l'activité productive.

Sur cette ambitieuse toile de fond, le projet de budget procure aux actions comprises dans son périmètre une augmentation des moyens plus que raisonnable puisque les crédits de paiement sont en augmentation de 3 %, alors que la dépense globale de l'Etat en faveur de l'outre-mer augmente de son côté de 3,5 % par rapport à 2007.

Ainsi se trouve à nouveau amplement confirmé l'engagement de l'Etat au côté des populations et des collectivités de l'outre-mer.



## **I. LA QUÊTE DE L'EFFICACITÉ**

Il appartient au secrétariat d'Etat chargé de l'outre-mer de maximiser l'efficacité des politiques mises en œuvre pour répondre à la spécificité des problèmes économiques et sociaux de la France ultramarine. Un certain nombre d'audits et de rapports récents ont analysé de façon critique la façon dont cette tâche est assurée et ont proposé des pistes d'amélioration. Cette démarche est fondamentale pour le succès de politiques parfois aussi soucieuses, si l'on en croit la Cour des comptes, de décrire l'ampleur des transferts que d'assurer la qualité des résultats.

Le Parlement doit manifester son appui à cette démarche à l'occasion de la discussion budgétaire.

D'autant plus que des opportunités se présentent. Certains ajustements ont été d'ores et déjà esquissés, le rattachement de l'outre-mer au ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales, et ses implications en termes d'organisation administrative, en est un. Mais surtout, la rationalisation de l'action gouvernementale et administrative devrait être approfondie à l'occasion de la révision générale des politiques publiques lancée le 10 juillet dernier, dont les premiers résultats sont attendus pour la fin du mois de mars 2008.

Il est utile de rappeler le riche arrière-plan de cette nouvelle étape de la modernisation de l'administration de l'outre-mer.

### ***A. DES CONSTATS CONVERGENTS***

Le fonctionnement du ministère de l'outre-mer a été récemment l'objet de deux rapports dont il convient de rappeler les analyses et les propositions, applicables *mutatis mutandis* au secrétariat d'Etat.

#### **1. Le rapport public annuel 2006 de la Cour des comptes**

En préambule aux développements consacrés au ministère de l'outre-mer, le rapport de la Cour des comptes prend clairement position en faveur de l'existence d'une structure gouvernementale dédiée à l'outre-mer. Une telle structure est en effet la seule, indique le rapport, à pouvoir exercer correctement la mission de coordination de l'ensemble des politiques publiques consacrées à cette partie du territoire national. Ce qui rend la fonction de coordination indispensable est le fait que les crédits inscrits au budget du ministère de l'outre-mer ne constituent qu'une part modeste des fonds mobilisés par l'Etat en faveur de l'ensemble des collectivités, la plupart des grands ministères disposant, pour leurs interventions hors de la France métropolitaine, de structures ou d'opérateurs dotés de crédits propres.

Le rapport note que les textes ayant fixé les attributions du ministère ont toujours insisté sur cette mission essentielle. Notons à ce propos que le décret du 23 juillet 2007 relatif aux attributions du secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer étend sa compétence à :

- la coordination de l'action du Gouvernement dans les départements d'outre-mer, l'élaboration et la mise en œuvre des règles qui y sont applicables ;

- l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du Gouvernement à Mayotte, en Polynésie française, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises ; la préparation et la mise en œuvre des règles applicables à ces collectivités dans le respect de leurs compétences propres.

La coordination reste donc le maître mot en ce qui concerne les Dom, la spécificité institutionnelle des autres collectivités d'outre-mer appelant l'exercice de responsabilités différentes.

Le rapport de la Cour des comptes note que l'exercice de pareilles attributions exige une forte autorité administrative fondée sur la connaissance des besoins de chacune des collectivités et sur celle des actions engagées par les différents intervenants au sein de l'appareil de l'Etat. De l'avis de la Cour, ces conditions préalables ne sont guère assurées *« les contrôles successifs menés sur les investissements dans les territoires puis les départements d'outre-mer, enfin sur la politique de l'emploi et les actions en faveur du logement social, ont conduit la Cour à constater que cette évaluation des actions n'est effectuée par aucune autorité dans l'Etat »*.

De fait, estime la Cour, la mission de coordination est mal assurée. Plusieurs facteurs sont identifiés.

Ainsi, le ministère est resté pour une bonne part confiné dans des tâches d'assistanat tout en assurant la promotion des initiatives les plus spectaculaires prises en leur faveur. Le rapport interprète en fonction de cette logique de communication l'extension progressive du budget de l'outre-mer. Pendant longtemps, indique-t-il, seuls deux fonds d'investissements destinés aux départements et aux territoires d'outre-mer, le Fidom et le Fides, ont regroupé la presque totalité des crédits d'intervention du ministère. Or une évolution récente a eu pour effet d'agréger au budget de l'outre-mer des crédits précédemment inscrits au budget des affaires sociales. C'est ainsi qu'en 1995 a été créé un troisième fonds, le Fedom en faveur de l'emploi dans les départements d'outre-mer, et que l'année suivante a été inscrite à ce même budget la « ligne budgétaire unique » (LBU) destinée au logement social. Dans ces deux cas, estime la Cour, *« il s'est agi de mieux afficher l'effort consenti sur crédits publics dans des domaines sensibles : le chômage et le logement social »*. A peine votés, *« les crédits ont été restitués aux opérateurs qui en disposaient déjà précédemment, de sorte que leur inscription au budget de l'outre-mer ne traduit pas une augmentation nette des dotations de l'Etat »*.

Par ailleurs, la Cour des comptes met en exergue l'incapacité des services de l'administration centrale de l'outre-mer à maîtriser la fonction juridique. Le ministère, indique-t-elle, partage l'exercice de cette fonction juridique avec les autres départements ministériels, en outre, lorsqu'il parvient à préserver une part de compétence face à des intervenants extérieurs, *« il ne profite pas de cette situation, laissant celle-ci se diluer au sein d'une pluralité de services et de bureaux, en dehors même des deux directions du ministère qui ont chacune un pôle juridique »*.

La Cour estime aussi que le ministère ne dispose pas des moyens administratifs et humains lui permettant d'appliquer la politique définie. Elle identifie en particulier un problème de cohabitation entre deux directions dont les compétences paraissent concurrentes dans un ministère aux dimensions administratives modestes, la direction des affaires politiques, administratives et financières, et la direction des affaires économiques, sociales et culturelles : la concurrence entre les deux directions suscite *« l'éparpillement dans la gestion des crédits, l'éclatement dans le traitement des dossiers, la confusion dans l'exercice des responsabilités, conséquences inévitables d'une situation de double commande »*.

Enfin, la Cour *« ne peut qu'émettre des doutes sur la capacité du ministère à exercer une fonction efficace de contrôle et d'évaluation. La décision originelle d'engager la dépense lui échappe ; la décision ultérieure de veiller au suivi de la politique arrêtée ne lui appartient pas davantage ; la décision ultime d'en apprécier la validité lui est en définitive déniée puisqu'il ne dispose d'aucun service adapté pour y procéder »*.

Ce dernier point est singulièrement important au regard de la nécessité cruciale d'évaluer la pertinence des dispositifs dérogatoires institués en faveur de l'outre-mer, comme y invite d'ailleurs la loi de programme du 21 juillet 2003, dont l'article 5 institue une évaluation triennale de l'impact des exonérations de cotisations de sécurité sociale, et dont l'article 38 de la loi de programme a prévu l'évaluation, triennale aussi, des exonérations fiscales. C'est sans doute pour cette raison que le rapport de la Cour des comptes consacre un développement spécifique à ce qu'il désigne comme *« l'absence d'évaluation des politiques outre-mer »*. Le rapport précise que la Cour n'a cessé de constater l'insuffisance, voire l'absence, de remontée d'informations au niveau central portant sur les conditions dans lesquelles sont menées les actions sur le terrain. De même, *« les travaux les plus récents ont confirmé les défaillances dans le suivi des projets et des programmes et l'incertitude des données éparses collectées »*. Ainsi, la mauvaise remontée des informations s'accompagne d'un *« défaut récurrent dans la validation des données ainsi communiquées »* aux services centraux. Au surplus, lorsqu'elle remonte, l'information porte exclusivement sur les crédits du ministère, mais rien n'est communiqué en ce qui concerne les crédits provenant d'autres administrations. *« Une telle situation dénie l'exercice de la fonction interministérielle »* conclue le rapport sur ce point.

En conclusion, le rapport de la Cour des comptes recommande de :

- clarifier et simplifier les structures de l'administration centrale en réduisant le nombre des services, bureaux et secrétariats ;
- rassembler l'ensemble de la fonction juridique du ministère sous une autorité unique rattachée au ministre ;
- doter le ministère des moyens administratifs et humains afin de rassembler, analyser et évaluer les résultats obtenus dans la mise en œuvre des politiques publiques outre-mer ;
- créer au sein du ministère une véritable administration de mission capable d'exercer une coordination interministérielle et d'assurer le suivi de l'ensemble des dépenses de l'Etat outre-mer.

## **2. Le rapport de la mission d'audit de modernisation sur le dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer**

Publié en février 2007 sous l'égide de la direction générale de la modernisation de l'Etat du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, le rapport de la mission d'audit de modernisation sur le dispositif de suivi et de pilotage de la dépense de l'Etat outre-mer visait à conseiller le ministère de l'outre-mer - désormais secrétariat d'Etat - en vue de la mise en place d'un dispositif permanent et exhaustif de suivi et de pilotage des politiques publiques de l'Etat outre-mer, sous l'angle financier comme sous l'angle de la performance. Le rapport estime que les enjeux de ce projet sont politiques et techniques : il s'agit d'une part d'améliorer la faculté du ministère de peser sur les décisions, il s'agit d'autre part d'organiser la collecte et la valorisation de données jusqu'à présent éparses.

Dans la logique des propositions de la Cour des comptes concluant précédemment à la nécessité de mettre en place une « *véritable administration de mission capable d'exercer la coordination interministérielle et d'assurer le suivi de l'ensemble des dépenses de l'Etat outre-mer* », le rapport d'audit évoque l'évolution récente de l'administration de l'outre-mer vers un rôle d'administration de mission à vocation interministérielle.

Avec le temps, est-il rappelé, le ministère s'est vu confier une activité de gestion de crédits portant essentiellement sur le logement et l'emploi, ce qui évoque le profil d'un ministère technique. Le ministère justifiait la gestion directe de ces politiques par le fait qu'il dispose d'une bonne connaissance des particularités de ces territoires, et au motif que la plupart des départements ministériels répugneraient, compte tenu notamment de l'enjeu financier limité, à consacrer les moyens nécessaires à l'adaptation de leur action outre-mer. Cependant, estime le rapport d'audit à la suite de celui de la Cour des comptes, « *le cœur du métier du ministère de l'outre-mer a trait à sa vocation*

*interministérielle, et son organisation devrait plutôt être celle d'une administration de mission ».*

En l'occurrence, le fait qu'il soit engagé dans la gestion de crédits de politique publique à l'instar des ministères techniques prêle à la critique. Ainsi, en matière d'emploi, certains services locaux rencontrés par la mission d'audit ont estimé que l'intervention de deux ministères dans un même domaine pose des problèmes de cohérence, de coordination, et affecte ainsi l'efficacité des politiques. En ce qui concerne la politique du logement social, le rapport d'audit pointe la coexistence du ministère de l'outre-mer (aide à la pierre), du ministère des finances (dépense fiscale), du ministère du logement (aide à la personne), de l'Anah (réhabilitation) et de l'Anru (rénovation urbaine). C'est ainsi, indique-t-il, que des constructions sur financement social sont retardées du fait de la préférence des promoteurs et des entreprises du bâtiment pour les logements du secteur libre financés grâce à la défiscalisation.

Il est vrai, note cependant le rapport, que le retour des crédits du logement social au ministère de l'équipement, programmé pour 2008, ainsi qu'une initiative similaire en matière de politique de l'emploi, traduisent un mouvement de désengagement de l'activité de gestion de crédits de politique publique. Le ministère souhaite répondre ainsi aux critiques et se concentrer davantage sur la coordination interministérielle : *« ainsi seront libérées les ressources humaines, importantes, qu'il consacre aujourd'hui à cette gestion ».*

Conjuguée avec les initiatives prises ou à venir en matière d'organisation des services centraux, cette évolution est jugée de nature à faciliter l'exercice interministériel de responsabilités en matière de pilotage. Il s'agit, analyse le rapport d'audit, d'une part d'assurer le suivi de l'action, c'est-à-dire de surveiller les instruments de bord, et d'autre part d'assurer la décision qui en résulte : « actionner le gouvernail ». Dans les deux cas, le ministère de l'outre-mer doit envisager le pilotage comme un exercice collégial associant tous les acteurs de la dépense de l'Etat outre-mer.

Le rapport note que le ministère a tenté au cours des années récentes de mettre en place un suivi de la dépense, mais ces tentatives n'ont pas vraiment abouti ou ont débouché sur des productions d'une qualité discutable, en particulier le document de politique transversale « outre-mer » est-il précisé. Au-delà du manque d'aptitude du ministère dans la gestion de l'information, cette situation s'explique selon les auditeurs par le fait que le suivi de la dépense n'a pas été considéré comme vraiment prioritaire par le ministère.

Autre critique assez aiguë apportée aux modes de fonctionnement du ministère, une seconde explication des lacunes relevées en matière de suivi tient au fait que les services appelés à coopérer à la fonction de pilotage, et notamment les services centraux des autres ministères, « *portent un regard méfiant sur un ministère qui préfère les coups politiques, avec le recours marqué aux arbitrages interministériels à la pratique classique, administrative, du travail interministériel* ».

Enfin, est-il observé, le ministère de l'outre-mer ne coopère pas suffisamment, au titre du suivi territorial, avec le grand partenaire naturel qu'est le ministère de l'intérieur.

Tout cela fait que la légitimité du ministère à piloter la dépense outre-mer est discutée.

Face à ces difficultés, préconise le rapport d'audit, le ministère doit considérer le dispositif de pilotage comme un « espace partagé », dont les fonctionnellement utile au plan interministériel. Ceci implique un engagement fort du ministère afin de valoriser le « capital » que représentent les données accumulées, par exemple adressant aux services des analyses ou des synthèses destinées à les aider dans leur activité. Compte tenu du fait que le ministère de l'outre-mer n'a pas les moyens d'imposer aux services centraux et locaux de l'Etat son propre système de suivi et de pilotage de la dépense outre-mer le rapport d'audit recommande de construire un outil ouvert, « *c'est-à-dire interservices et participatif* ». La réussite du dispositif interministériel de pilotage, est-il estimé, se jouera surtout sur le terrain de l'animation d'un réseau des correspondants.

Sur ces fondements, il conviendrait de confier la réalisation du dispositif de suivi de la dépense à une équipe projet dotée d'une feuille de route.

Les bénéfices attendus de la mise en place d'un tel dispositif sont :

- à court terme, la production de données complètes, utiles et fiables sur la dépense de l'Etat outre-mer (notamment pour élaborer le document de politique transversale « outre-mer ») ;

- à moyen terme, la légitimation du ministère comme administration de mission à vocation interministérielle, ouverte et professionnalisée ;

- en fin de compte, l'existence d'un outil de pilotage partagé offrant une vision complète des politiques conduites par l'Etat outre-mer et permettant de mesurer leur efficacité et leur cohérence.

## **B. LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'ÉVALUATION**

A côté de ces réflexions qui tendent à introduire l'évaluation dans la culture, dans l'organisation et dans la pratique quotidienne du secrétariat d'Etat chargé de l'outre-mer, un certain nombre de travaux réalisés dans le sillage de la mise en œuvre de loi de programme du 21 juillet 2003 fournissent un intéressant *corpus* d'analyses et de propositions.

### **1. Les dernières études**

Il a été précédemment rappelé que la loi de programme du 21 juillet 2003 a prévu l'évaluation triennale des dispositifs mis en place dans son cadre. Une commission nationale d'évaluation, composée de parlementaires et de représentants de l'Etat, a été réunie à cet effet. Elle a remis un rapport au Premier ministre au mois de décembre 2006. Par ailleurs, le ministère chargé de l'outre-mer a lancé en 2006 plusieurs actions d'évaluation des politiques d'exonérations de cotisations sociales dont le contenu a été publié au cours de 2007.

La première a été réalisée à partir d'une enquête ciblée sur la perception par les chefs d'entreprises du dispositif d'exonération et a été complétée par l'audition de personnes qualifiées (représentants d'institutions locales ou du monde professionnel) pour affiner certaines conclusions.

La seconde étude récente est une analyse des données traitées entre 1999 et 2005 par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), visant à produire des données de cadrage sur les politiques successives d'exonérations de cotisations sur la période 1999-2005, en mesurant l'évolution de l'emploi salarié, des salaires, en masse et en répartition, et des encaissements de cotisations.

Tout en avertissant que les méthodologies utilisées ne permettent pas de déduire de manière certaine l'effet des exonérations de cotisations sociales sur l'emploi, cette étude présente quelques observations et conclusions :

- les dispositifs d'exonération ont atteint leur cible dans la mesure où les établissements éligibles semblent en grande majorité en bénéficiaire. A la marge, les résultats de l'étude suscitent quelques interrogations en ce qui concerne certains secteurs ou catégories d'entreprises où la part d'établissement ou d'effectifs bénéficiant des exonérations peut sembler suivant les cas soit trop élevé, soit trop faible ;

- la mise en œuvre de la loi a fait progresser le taux d'exonération de 5,1 points dans les Dom entre 2000 et 2001. Cette augmentation moyenne résulte principalement de l'augmentation du taux d'exonérations des entreprises de moins de onze salariés hors des secteurs exonérés, puis de la hausse du taux d'exonérations sur les entreprises de plus de onze salariés des secteurs exonérés et de la hausse du taux d'exonération dans les entreprises de moins de onze salariés des secteurs exonérés ;

- entre 2002 et 2005, les taux d'exonération ont augmenté plus faiblement, de 14,1 % à 15,3 % ;

- au sein des secteurs exonérés, certains secteurs ont connu de très forts accroissements, supérieur à 10 %, de taux d'exonération. C'est le cas du BTP, du tourisme, des technologies de l'information et de la communication entre 2000 et 2005. Les augmentations des taux d'exonération ont été sensibles, entre 5 % et 10 %, pour les secteurs suivants : hôtellerie-restauration, l'agriculture, l'industrie manufacturière ;

- l'évolution des exonérations n'a pas empêché les encaissements de la sécurité sociale d'augmenter assez nettement : 5,1 % par an au cours de la période, en raison de l'accroissement de la masse salariale, mais aussi du taux de recouvrement ;

- il semble que, globalement, les catégories d'entreprises ayant connu les plus fortes augmentations d'effectifs sont aussi celles qui ont connu les plus fortes augmentations de taux d'exonération.

## **2. Les audits de modernisation**

Par ailleurs et surtout, quatre études approfondies ont été réalisées en 2006 dans le cadre des audits de modernisation pilotés par le ministère de l'économie et des finances, et un rapport d'évaluation a été adopté le 12 juillet 2006 par le Conseil économique et social (CES) sur les exonérations de charges sociales.

Ces études prennent soin de relever les lacunes structurelles de l'évaluation. Le CES a ainsi expliqué que, compte tenu de la brièveté des délais impartis, il ne lui a pas été possible de réaliser une évaluation proprement dite mais plutôt de rendre un avis faisant apparaître le point de vue des partenaires économiques et sociaux. De son côté, la mission d'audit du ministère de l'économie et des finances sur les exonérations de charges sociales a souligné dans son rapport, publié lui aussi en juillet 2006, que, sauf à s'en remettre aux études générales qui concluent à un effet positif sur l'emploi des dispositifs d'exonération, elle n'était pas en mesure d'apporter un jugement global, précis et probant, sur les effets outre-mer de ce mécanisme. De fait, relevait le rapport, très largement confirmé par les études analysées ci-dessus, le pilotage du dispositif d'exonération de charges est insuffisant et l'appareil statistique, fondé sur les cotisations versées aux organismes sociaux ainsi que sur les informations recueillies par ceux-ci, ne tient pas compte des spécificités de la réglementation outre-mer. En outre, les informations relatives aux emplois sont lacunaires et la politique de contrôle est inexistante, était-il observé pour parfaire le tableau des insuffisances administratives freinant l'exercice optimal de l'évaluation.

Ces limites expliquent-elles que l'évaluation continue selon d'autres modalités ? Le secrétariat d'Etat a confié, on l'a vu, à un cabinet spécialisé une nouvelle évaluation du dispositif spécifique d'exonération des charges sociales...

En tout état de cause, les quatre rapports d'audit publiés l'année dernière par le ministère de l'économie et des finances ont apporté sur la mise en œuvre des politiques de l'Etat outre-mer des éléments d'évaluation précis et intéressants. Ils ont surtout présenté des pistes d'amélioration qu'il est utile de rappeler brièvement, tout d'abord afin de mettre en perspective les initiatives partielles lancées entre-temps pour améliorer l'efficacité de la politique mise en œuvre, et surtout dans la perspective de la présentation annoncée d'une nouvelle loi de programme destinée à confirmer et à amplifier la logique de développement de l'activité productrice outre-mer. Les analyses et les propositions des audits de modernisation fourniront en effet au Parlement et à l'ensemble des parties prenantes des éléments d'orientation qui seront essentiels lors de la discussion de la prochaine loi de programme.

*a) Les exonérations de charges sociales*

Le rapport de la mission d'audit proposait de rendre le système plus efficace et plus vertueux en mettant en place un dispositif à deux volets destiné à mieux concentrer les exonérations sur les axes de développement et sur les projets prioritaires :

- **le premier étage** correspondrait au dispositif en place, amendé dans le but de subordonner l'exonération au respect par l'employeur d'un plan d'apurement de ses dettes de cotisations patronales et au paiement des cotisations salariales courantes. Les caisses générales de sécurité sociale disposeraient ainsi de la possibilité de suspendre les exonérations après avis de la commission des chefs des services financiers du département. L'Acoss serait par ailleurs intéressée à l'amélioration du taux de recouvrement des cotisations sociales dans la mesure où le remboursement à son profit des exonérations de charges tiendrait compte du taux de recouvrement effectif. Il était aussi proposé d'exclure les très hauts salaires du champ de l'exonération. Il s'agirait enfin de mieux corréliser le dispositif d'exonération à la croissance de l'emploi en fixant à 1,2 Smic la limite supérieure de la tranche de salaire exonérée, en supprimant pour le secteur du BTP le seuil de cinquante salariés, en sélectionnant les sous-secteurs économiques ne bénéficiant plus de l'exonération, en engageant la réduction du taux de prise en charge des cotisations, qui passerait à 95 % et non plus 100 % ;

- **un second étage**, financé par les économies dégagées par la rationalisation du premier, serait créé dans le but de maximiser l'effet de levier de l'aide. Il s'agirait d'accorder aux secteurs jugés prioritaires un complément d'exonération s'ajoutant à l'exonération de base. A cette fin, la mission d'audit proposait l'élaboration d'un document d'orientation stratégique (Dos) identifiant dans le département des secteurs stratégiques pour le développement, bénéficiant d'un complément d'exonérations. L'octroi

des exonérations complémentaires serait prévu dans des conventions-cadres passées entre les organisations professionnelles et le préfet, le conseil général et le conseil régional.

Ces pistes revêtent manifestement un grand intérêt. A titre d'illustration, votre commission relève que la suppression du seuil de cinquante salariés dans le secteur du BTP, particulièrement dynamique et créateur d'emplois, permettrait aux entreprises de renoncer à une pratique de scission entre unités de moins de cinquante salariés qui obère la représentation du salariat au sein de l'entreprise, déstructure progressivement le secteur et fait obstacle à la constitution d'entités économiques importantes susceptibles d'acquiescer un forte visibilité régionale.

*b) La défiscalisation*

Le rapport de la mission d'audit sur la politique du logement social outre-mer a abordé de ce point de vue le fonctionnement du dispositif de défiscalisation, présentant les préconisations suivantes :

- réserver les taux de défiscalisation les plus élevés de l'impôt sur le revenu au secteur locatif social et très social. Un système de bonus-malus pourrait encourager la construction de grands appartements et favoriser les opérations de mixité sociale ;

- réduire le taux de défiscalisation accordé aux programmes composés exclusivement de logements intermédiaires et supprimer la défiscalisation des opérations non intégrées à un programme mixte dans le secteur locatif libre, ainsi que dans le secteur de l'accession à la propriété ;

- définir des prix de revient au m<sup>2</sup> différents selon les catégories de logement aidés ;

- supprimer les avantages de taux accordés aux équipements d'économie d'énergie et aux opérations en zones urbaines sensibles (Zus) dès lors qu'ils semblent avoir eu peu d'effet et engendrent un surcoût important. En revanche, la qualité environnementale des projets de construction pourrait constituer une condition de l'agrément ;

- inclure les subventions dans le calcul de la base défiscalisable des opérations ;

- la défiscalisation devrait systématiquement être soumise à un agrément permettant d'une part de vérifier l'adéquation du programme envisagé avec la politique de l'habitat et du logement du département, d'autre part de s'assurer de la qualité du montage. Les montages pourraient être normalisés de façon à réduire les coûts de montage et de déconcentrer l'agrément auprès des services locaux des impôts, qui bénéficieraient de l'appui des DDE pour apprécier les prix de revient au m<sup>2</sup>. L'encadrement par l'agrément permettrait pour l'avenir l'évaluation des effets de la défiscalisation ;

- encadrer la répartition de l'aide fiscale issue de la défiscalisation, entre le monteur, le banquier, les investisseurs et l'opérateur de logement social afin que ce dispositif bénéficie essentiellement aux opérateurs. Le partage de l'avantage fiscal devrait être organisé par la loi de manière à ce que sa rétrocession puisse, à hauteur de 70 % à 75 %, bénéficier à l'opérateur devant exploiter le bien au terme de la période légale de détention par les investisseurs ;

- réserver la défiscalisation aux programmes correspondant à la programmation physique établie par la puissance publique et les organismes de logement social. La défiscalisation pourrait notamment être accordée aux opérateurs privés acceptant de livrer sans marge des logements sociaux et très sociaux insérés dans des programmes mixtes.

### *c) La politique du logement social*

L'audit sur la politique du logement social outre-mer publié en avril 2006 présente les principales pistes suivantes :

- créer une agence de l'habitat des Dom pour rassembler et sécuriser les moyens financiers disponibles, animer la mise en œuvre contractuelle de la politique de l'habitat, fournir un appui opérationnel aux opérateurs, procéder à l'évaluation ;

- encourager l'émergence d'une collectivité territoriale chef de file dans chaque Dom ;

- favoriser la construction de partenariats locaux entre l'agence et, selon les cas, la collectivité locale chef de file, les opérateurs locaux ou les collectivités territoriales ;

- mobiliser la ressource foncière en accentuant la planification de l'espace, la viabilisation des terrains constructibles et en recourant de façon plus active aux mécanismes de maîtrise foncière ;

- modifier les documents d'urbanisme pour favoriser la production de logements à hauteur des besoins reconnus ;

- créer ou adapter dans chaque Dom les outils d'aménagement foncier nécessaires ;

- résoudre le problème de l'indivision ;

- optimiser les moyens de financement grâce à la recherche de financements complémentaires ;

- affecter prioritairement les moyens disponibles au financement de l'action foncière, de l'équipement des terrains et de la surcharge foncière des logements sociaux, locatifs et en accession ;

- apurer les dettes de l'Etat auprès des opérateurs du logement social et réduire en cinq ans l'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement ;

- offrir aux opérateurs et aux entreprises du BTP des perspectives pluriannuelles d'activité sous la forme de contrats d'objectifs ;

- poursuivre une stratégie de développement durable en fixant dans chaque Dom les conditions d'élaboration et le contenu des normes de construction, et en recherchant les produits les mieux adaptés aux modes de vie, aux savoir-faire et aux matériaux locaux.

*d) La résorption de l'habitat insalubre*

Le rapport d'audit, publié en janvier 2006 propose :

- la déconcentration maximale des crédits entre les mains du préfet ;
- le lancement d'une démarche contractuelle pluriannuelle sous la forme de conventions entre l'Etat et les autres acteurs de terrain, notamment les maîtres d'ouvrage et les collectivités locales ;

- l'adossement de ces conventions à une programmation pluriannuelle des crédits, ce qui suppose la pluriannualité des engagements de l'Etat.

La résorption de l'habitat insalubre, observe le rapport, dépend avant tout des financements disponibles. Elle passe sans doute par la mobilisation d'autres ressources, européennes notamment, ou de ressources en provenance d'autres missions budgétaires, telles que les crédits de lutte contre les risques naturels du ministère de l'écologie.

## **II. ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET À VENIR**

Nul doute, on l'a indiqué plus haut, que les réflexions et propositions présentées dans les audits de modernisation nourriront abondamment le débat sur la nouvelle loi de programme sur l'outre-mer annoncée pour le début de l'année prochaine. S'il est encore trop tôt pour esquisser le contenu possible de ce texte, il reste utile de proposer quelques indications sur la façon dont peut être envisagé ici ou là le concept de zone franche globale d'activités qui constituera une part importante de son armature. Il est nécessaire, tout d'abord, de rappeler les chantiers déjà mis en œuvre entre-temps, et au premier chef le début de réorganisation de l'administration de l'outre-mer.

### ***A. LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DE L'OUTRE-MER***

#### **1. L'évolution administrative**

Pour répondre aux difficultés de coordination entre les deux directions du ministère de l'outre-mer relevées par la Cour des comptes, à savoir principalement l'émiettement de la fonction juridique et l'absence de service spécifique chargé de l'évaluation, un premier chantier de réorganisation a été engagé au début de l'année 2006. C'est ainsi qu'un projet de décret portant réorganisation de l'administration centrale du ministère de l'outre-mer et un projet d'arrêté ministériel ont été élaborés à la fin de mars 2007.

La nouvelle configuration ministérielle et le rattachement consécutif des deux directions d'administration centrale de l'ancien ministère de l'outre-mer, la Dapaf et la DAESC, au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, ont rendu ces projets de textes caducs.

Le secrétariat d'Etat indique que le nouveau rattachement des deux directions doit permettre d'améliorer la coordination administrative mais aussi d'effectuer des rapprochements et des synergies, et d'engager une mutualisation des moyens.

C'est ainsi que la réorganisation des directions chargées de l'outre-mer a été relancée avec des objectifs inchangés : unité de fonctionnement, renforcement d'une fonction juridique transversale, établissement d'une capacité d'évaluation des politiques publiques conduites outre-mer et de pilotage de la dépense de l'Etat.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a vocation à demeurer l'interlocuteur privilégié des préfets et hauts-commissaires outre-mer, tout en travaillant plus étroitement au sein du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales avec chacune des directions de l'ancien ministère de l'intérieur.

Le secrétariat général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a reçu mission de faire des propositions en ce sens avec l'aide d'un cabinet d'audit.

Le rôle de coordination du secrétariat d'Etat sera également renforcé par la mise en place d'un comité interministériel pour l'outre-mer, placé sous la présidence du Président de la République.

## **2. Le périmètre budgétaire**

Sur le plan spécifiquement budgétaire, la mission « Outre-mer », qui comportait jusqu'ici trois programmes, est désormais réduite à deux programmes : le programme 123 « conditions de vie outre-mer » et le programme 138 « emploi outre-mer ».

Le programme 160 est en effet supprimé. Ce programme assez hétéroclite comportait trois actions : « collectivités territoriales », « coopération régionale », « soutien et état-major ». Les deux premières actions sont transférées vers le programme 123 « conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer », l'action « coopération régionale étant rebaptisée » : « insertion économique et coopération régionale ». En revanche, les crédits de l'action « soutien et état-major » sont transférés vers la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Le ministère de l'intérieur gère les crédits des préfetures des départements d'outre-mer, il gèrera désormais aussi les crédits des préfetures et des hauts-commissariats des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie, et prendra en charge le fonctionnement de l'administration centrale de l'outre-mer.

Ces changements d'imputation traduisent la volonté de mutualiser les moyens de gestion dans le cadre du nouveau périmètre ministériel.

Seconde évolution significative, une partie des crédits du programme 138 « emploi outre-mer » est transférée vers la mission « Travail et emploi », répartie entre le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, et celui du travail, des relations sociales et de la solidarité. Cette mission va désormais gérer l'ensemble des contrats aidés outre-mer, du secteur marchand comme du secteur non marchand, selon les modalités et la logique précisées dans la suite de ce rapport.

Ces évolutions traduisent une réorientation du secrétariat d'Etat vers une fonction de coordination dont votre commission ne peut qu'être satisfaite, dans la mesure où le secrétariat d'Etat exercera son expertise dans des conditions lui permettant de disposer, sur le plan interministériel, de l'autorité nécessaire pour maximiser l'efficacité des politiques mises en œuvre.

## ***B. VERS LA LOI DE PROGRAMME***

Les informations fragmentaires dont dispose votre commission laissent prévoir la présentation au Parlement d'un texte de vaste portée complétant la loi de programme de juillet 2003 dans une optique sectorielle et modifiant à la marge les dispositifs institués par la même loi.

### **1. La préparation du projet de loi**

Le secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer a indiqué que le Gouvernement se proposait, dans le cadre de la préparation d'une nouvelle loi de programme pour l'outre-mer, d'une part de garantir dans la durée les dispositifs existants, notamment ceux mis en place par la loi de programme de juillet 2003, d'autre part d'amplifier sur le long terme la dynamique de développement de l'activité productive dans le secteur marchand en favorisant les investissements, notamment par une politique stable de défiscalisation.

Dans cette logique, la création, dans les quatre Dom, de zones franches globales conçues en fonction des priorités définies par les différentes collectivités devra favoriser l'émergence d'économies compétitives susceptibles de conquérir des marchés extérieurs. Plusieurs leviers, dont celui de la fiscalité des entreprises, seront mobilisés. Ces mesures seront appliquées en 2009 et concerneront les activités économiques au titre de 2008.

Au delà de cet aspect, a encore indiqué le secrétaire d'Etat, le projet de loi de programme intégrera des dispositions contribuant à la compétitivité générale des économies ultramarines et au bien être de leurs populations. L'ensemble du dispositif sera en cohérence avec les mesures fiscales existantes et la loi de programme de juillet 2003, dont certaines dispositions seront sans doute revues en fonction des évaluations d'ors et déjà disponibles, comme on l'a vu ci-dessus.

Il est notamment probable que le volet défiscalisation de la loi de 2003 sera revu afin de favoriser le logement social. Le dispositif de 2003 sur les exonérations de charges sociales pourrait, selon certaines informations, être également être revu en baisse dans des secteurs tels que la banque, les assurances et une partie du commerce. Le mécanisme de la TVA non perçue récupérable pourrait par ailleurs être revu à la baisse.

### **2. Les zones franches globales d'activités**

Les zones franches globales d'activités (ZFGA) seront ainsi au cœur de la nouvelle loi de programme.

Le dispositif touchera la totalité du territoire des quatre Dom, contrairement aux zones franches urbaines, géographiquement limitées. Elles permettront, en fonction des caractéristiques propres de chacun des territoires,

de mettre en place des mesures destinées à renforcer la capacité des entreprises à investir et à dynamiser l'économie ultramarine, a indiqué le secrétaire d'Etat.

Les ZFGA comprendront des mesures de type fiscal - exonération d'impôts sur les sociétés, exonération de taxe professionnelle, majoration de crédits d'impôts à l'exportation - mais aussi de type douanier, l'objectif étant d'encourager la création d'activités de transformation et valorisation dans les Dom.

Le dispositif sera adapté aux spécificités de chaque territoire : le taux d'exonération pourra être modulé à la hausse afin de compenser certains secteurs en difficulté particulière ou jugés stratégiques par les acteurs locaux. En outre, les secteurs prioritaires dans lesquels leur application sera circonscrite seront désignés en fonction des propositions émanant des Dom eux-mêmes.

A titre d'exemple, les quatre secteurs suivants pourraient être retenus à la Réunion : l'agronutrition en milieu tropical, l'énergie-environnement, le tourisme durable et innovant, la filière des technologies de l'information et de la communication.

Les économies d'impôts réalisées devront être réinvesties dans les fonds propres des entreprises bénéficiaires au profit des actions de formation de celles-ci envers leurs personnels.

### III. LES ASPECTS SOCIAUX DE LA MISSION MINISTÉRIELLE OUTRE-MER EN 2008

#### A. APERÇU GÉNÉRAL

En fonction des modifications de périmètre évoquées ci-dessus, les crédits de la mission « Outre-mer » s'établissent, en 2008, à 1,73 milliard d'euros en crédits de paiement et à 1,64 milliard en autorisations d'engagement. A périmètre constant, ceci représente une augmentation de 3 %. Cette augmentation est très appréciable dans le contexte financier que chacun connaît, et traduit l'engagement sans faille du Gouvernement au côté des populations et des collectivités de l'outre-mer.

Il convient de rappeler comme chaque année que ces montants ne représentent au demeurant qu'une faible partie, 13,5 %, du total des crédits mobilisés par l'Etat en faveur de l'outre-mer. Ces crédits s'élèvent, selon le document de politique transversale sur l'outre-mer, à 12,84 milliards d'euros, montant en augmentation de 3,5 % par rapport à 2007.

Enfin le montant estimé des dépenses fiscales en 2008 s'élève à 2,8 milliards d'euros. Cette somme est en augmentation de 5 % par rapport à 2007.

#### B. L'EMPLOI OUTRE-MER

Le programme « emploi outre-mer » de la mission « Outre-mer » comprend deux actions, l'action « abaissement du coût du travail » et l'action « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle ». Elles reprennent *grosso modo* les intitulés des deux anciennes actions de programme, avec des changements notables dans le second cas.

##### 1. L'action « abaissement du coût du travail »

###### a) Un périmètre resserré

Cette action succède, avec un périmètre resserré, à l'action « abaissement du coût du travail et dialogue social » :

- les crédits consacrés au dialogue social sont désormais imputés sur l'action « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle », de même que les primes à la création d'emploi aux îles Wallis-et-Futuna ;

- les outils suivants, auparavant comptabilisés dans l'action « abaissement du coût du travail et dialogue social », sont désormais transférés à la mission « Travail et emploi » : le projet initiative-jeune (PIJ), volet création d'entreprise ; les primes à la création d'emploi ; la prime à la création

d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte (PEJ) ; les mesures de restructuration en faveur des entreprises en difficulté.

L'action « abaissement du coût du travail » retrace donc désormais les seules compensations des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.

Le dispositif d'exonération le plus important résulte de l'article premier de la loi de programme pour l'outre-mer, il représente 75 % des exonérations dans les Dom et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Son objectif est d'accroître la compétitivité des entreprises et d'encourager la création d'emplois grâce au renforcement des allègements mis en place par les lois précédemment adoptées en faveur du développement de l'économie d'outre-mer. Ce régime vient d'être approuvé à nouveau par la Commission européenne dans une décision du 18 juillet 2007.

Les entreprises bénéficient dans ce cadre d'une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale dues au titre de l'ensemble des salariés, quel que soit le salaire de ceux-ci, selon les modalités suivantes.

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

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

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

Pour les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics de cinquante salariés et moins, l'assiette de l'exonération de charges patronales couvre 50 % du montant des cotisations patronales, toujours dans la limite d'un montant de rémunération de 1,3 Smic. Rappelons que ce seuil est porteur d'effets pervers pour l'organisation du secteur et que le rapport de la mission d'audit sur les exonérations a proposé de le supprimer.

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

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

L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale impose à l'État de compenser aux organismes de sécurité sociale les sommes dont ils n'ont pu être crédités du fait de la mise en œuvre d'une politique d'exonérations. Telle est la raison d'être des crédits de l'action « abaissement du coût du travail ».

*b) Des crédits en augmentation insuffisante*

La dotation de 2008 s'élève à 867 millions d'euros, ce qui représente une progression de 3,8 % en crédits de paiement par rapport à 2007. Cette augmentation est plus importante qu'il n'apparaît dans la mesure où le périmètre de l'action est resserré comme on l'a vu. Pour autant, le montant prévisionnel des remboursements pour 2008 s'élève à 1 130 millions d'euros. Au seul titre de l'année 2008, la dette envers les organismes de sécurité sociale s'accroîtrait donc de la différence entre cette estimation et le montant inscrit au projet de budget, ce qui représente 263 millions d'euros. Ces 263 millions s'ajouteraient au stock de la dette, évalué par le rapport annuel 2006 du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) à 993 millions d'euros en 2007.

**2. L'action « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »**

Le périmètre de cette action évolue profondément.

*a) Les transferts au ministère chargé de l'emploi*

• **Les dispositifs transférés**

Tout d'abord, par rapport à 2007, la gestion des différentes mesures d'insertion et aides directes à l'emploi visant à favoriser l'insertion professionnelle des publics les plus menacés par la précarité, à la fois dans le secteur marchand et dans le secteur non marchand, est transférée au ministère chargé de l'emploi. Il s'agit, comme on l'a vu, d'une mesure de rationalisation de l'action publique.

Les mesures suivantes sont ainsi transférées au ministère chargé de l'emploi :

- dans le secteur marchand : le contrat d'accès à l'emploi, qui autorise le recrutement de jeunes ayant bénéficié d'un contrat emploi-jeune et favorise celui de personnes bénéficiant du revenu minimum d'insertion ; le congé de solidarité ; le soutien à l'emploi des jeunes diplômés (SEDJ), qui aux entreprises de moins de vingt salariés du secteur marchand des Dom ou de Saint-Pierre-et-Miquelon recrutant, sous contrat à durée indéterminée, un jeune âgé de dix-huit ans à trente ans, titulaire d'un diplôme sanctionnant

deux ans au moins de formation post-secondaire ou de formation professionnelle de niveau comparable, inscrit comme demandeur d'emploi depuis plus de six mois ou à l'issue d'un contrat emploi-jeune ; l'allocation de retour à l'activité (ARA), destinée à encourager le retour à l'activité des bénéficiaires de minima sociaux ;

- dans le secteur non marchand : le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE non marchand), réservé aux employeurs du secteur non marchand et visant à satisfaire des besoins collectifs non satisfaits ; le contrat d'insertion par l'activité (CIA) ; le contrat emploi-jeune (CEJ), destiné à la consolidation, spécifique à l'outre-mer, des postes d'emploi-jeunes dont le contrat arrive à terme ; les jeunes stagiaires du développement (JSD), outil en faveur de l'insertion des publics jeunes en difficulté de Nouvelle-Calédonie.

- **Le congé de solidarité**

Il est utile de faire un bref retour sur le congé de solidarité. Ce contrat, institué par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et modifié par la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, a pour objectif de favoriser l'embauche de jeunes de moins de trente ans par la cessation d'activité de salariés âgés de plus de cinquante-cinq ans. Il a d'abord été mis en place à la Réunion et à la Martinique, puis à la Guadeloupe. Des conventions conclues, d'une part, entre l'Etat, les collectivités locales et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives dans le département (convention-cadre), d'autre part, entre l'Etat et l'employeur, définissent les conditions de financement et de mise en œuvre de ce dispositif.

Ce dispositif devait s'achever au 31 décembre 2006 conformément aux termes l'article 15 de la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. L'article 120 de la loi de finances pour 2007 a cependant opéré sa prorogation d'un an, en aménageant son contenu afin de réduire son coût :

- l'ancienneté requise pour le salarié a été portée de dix ans d'activité professionnelle à quinze ans ;

- la prise en charge ne peut plus se prolonger au-delà de l'âge de soixante ans ;

- la contribution maximale de l'Etat a été ramenée de 60 % à 50 % ;

- son application a été limité aux secteurs économiques du BTP et ceux pour lesquels la loi de programme pour l'outre-mer prévoit des exonérations de charges spécifiques.

L'article 120 de la loi de finances pour 2007 n'a pas connu d'application au cours de l'exercice 2007 faute de publication du décret nécessaire, vraisemblablement en raison des changements d'équipe ministérielle survenus au cours du premier semestre, mais aussi en raison de la longueur des consultations précédant son élaboration.

En tout état de cause, la loi de finances pour 2007 a subordonné l'entrée en vigueur du dispositif réajusté à la conclusion d'un accord entre l'Etat, le conseil général, le conseil régional, les organisations d'employeurs et les syndicats de salariés. Or aucune négociation n'a été engagée en vue de la signature d'une telle convention. Le coût du dispositif pour les partenaires de l'Etat serait à l'origine de certaines réticences.

Il aurait pourtant été approprié de ne pas éteindre le congé de solidarité sans réexaminer son intérêt et sa portée dans le cadre de la discussion en 2008 de la nouvelle loi de programme pour l'outre-mer annoncée par le Président de la République.

- **Les services à la personne**

Les services à la personne ressortissent naturellement au budget de la mission travail et emploi. Il est néanmoins intéressant d'y faire allusion dans le présent rapport, dans la perspective de la préparation de la future loi de programme sur l'outre-mer.

Il faut rappeler à cet égard qu'en application de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne, les entreprises agréées du secteur bénéficient sur le plan national d'un régime spécifique d'ordre fiscal et social. Le rapport pour avis de Louis Souvet sur les crédits 2008 de la mission « Travail et emploi »<sup>1</sup> note que les premiers résultats de ce dispositif paraissent encourageants : *« alors que la progression du nombre d'heures travaillées par les salariés de particuliers employeurs était de 4 % par an, en moyenne, sur la période 2001-2005, elle atteindrait 10,5 % sur l'exercice 2006 »*. Votre commission a manifesté son attachement au régime d'exonération de charges institué par la loi du 26 juillet 2005 en adoptant dans le cadre de l'examen des crédits 2008 de la mission travail et emploi un amendement supprimant l'article 55, rattaché à la mission, qui prévoit la disparition, après une période transitoire, des exonérations dont bénéficient les associations ou entreprises agréées intervenant auprès de publics « non fragiles ». Il s'agit pour votre commission de conforter un dispositif qui fait ses preuves.

Dans un esprit comparable et afin de pousser plus loin l'encouragement à la structuration de ce secteur émergent, il serait très opportun que les services à la personne, offrant un gisement d'emplois important outre-mer (d'après les projections démographiques de l'Insee, en 2030 la Martinique sera parmi les départements les plus âgés de France), comptent parmi les secteurs prioritaires retenus dans la prochaine loi de programme et bénéficient à ce titre de mesures de défiscalisation.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 88 (2006-2007).

*b) Les outils toujours gérés par la mission « Outre-mer »*

La formation en mobilité et la gestion des mesures propres aux collectivités du Pacifique.

Le secrétariat d'Etat en charge de l'outre-mer conserve seulement la mise en œuvre de la formation en mobilité ainsi que la gestion des mesures propres aux collectivités du Pacifique, ce qui explique d'ailleurs que les primes à la création d'emploi aux îles Wallis-et-Futuna soient transférées comme on vient de l'indiquer de l'action « abaissement du coût du travail » à cette action « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle ». Restent ainsi gérés dans le cadre de l'action « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle », outre les primes à la création d'emploi aux îles Wallis-et-Futuna, déjà mentionnées, pour un crédit de paiement de 27 000 euros :

- le financement de la formation individualisée en mobilité (Fim), pour les jeunes des Dom, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Mayotte (depuis 2000) et de Wallis-et-Futuna (depuis 2001). Ce dispositif vise à garantir aux jeunes de moins de trente ans originaires des Dom la possibilité de participer à des actions de formation qualifiante en métropole, pour suppléer l'absence de certaines formations dans leur département d'origine. Le crédit de paiement inscrit au budget de 2008 s'élève à 6,7 millions d'euros ;

- le financement du programme « cadres avenir » en Nouvelle-Calédonie et « quarante cadres » à Wallis-et-Futuna. Ce programme tend à assurer la formation en métropole de cadres d'origine mélanésienne et à leur permettre d'intégrer par la suite des postes de responsabilité en Nouvelle-Calédonie. Le programme « quarante cadres » des îles Wallis-et-Futuna est également destiné à assurer la formation en métropole de cadres d'origine wallisienne ou de Futuna, en vue de leur participation au développement de leur collectivité d'origine. Le crédit de paiement demandé en 2008 s'élève à 6,6 millions d'euros ;

- les chantiers de développement local (CDL), qui concernent les îles Wallis-et-Futuna, avec un crédit de paiement de 1,09 million d'euros ;

- le volet mobilité du projet initiative jeune (PIJ), destinée à aider les jeunes de moins de trente ans à réaliser un projet professionnel en suivant un cursus de formation qualifiante hors de leur département ou collectivité d'origine. Ce dispositif bénéficie d'un crédit de paiement de 7,6 millions d'euros.

• **Le service militaire adapté (SMA)**

L'action « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » retrace les crédits du SMA. Celui-ci vise à faciliter l'insertion des jeunes gens et jeunes filles des collectivités d'outre-mer dans la vie active par une formation professionnelle adaptée dispensée dans un cadre militaire, à collaborer au développement des collectivités d'outre-mer et à participer aux plans de secours et d'aide au service public (catastrophes naturelles) ainsi qu'aux plans de protection et de défense.

Il prend en charge chaque année quelque trois mille volontaires, garçons et filles, âgés de dix-huit à vingt-six ans, dans une quarantaine de filières de formation professionnelle. Ce chiffre est jugé satisfaisant compte tenu de la définition actuelle des missions du service.

Le SMA a aujourd'hui pour objectif stratégique d'assurer la réussite du parcours de formation socio-éducative et professionnelle. Le taux d'insertion prévu en 2008 est de 75 %.

Le bilan de l'insertion professionnelle des volontaires depuis 2003 est indiqué dans le tableau suivant.

**Taux d'insertion des volontaires**

2003	2004	2005	2006	2007 (prévisions)	2008 (prévisions)	2011 (cible Lolf)
66,12 %	67,22 %	71,20 %	76,5 %	75 %	75 %	80 %

Les crédits de paiement demandés en 2008 s'élèvent à 111 millions d'euros répartis comme suit :

- 83,6 millions de crédits de personnel ;
- 19,5 millions de crédits de fonctionnement ;
- 8 millions de crédits d'investissement.

Le coût global par volontaire est de 38 276 euros.

*c) Les actions d'aides à la structuration du dialogue social*

Ces actions qui relevaient jusqu'en 2007 de l'action « abaissement du coût du travail et dialogue social » visent à former les partenaires sociaux à la négociation collective pour favoriser la résolution négociée des conflits sociaux. Le crédit demandé est de 200 000 euros.

**C. LES CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER**

Le programme « conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer » comprend :

- l'action « logement », dont l'objectif est d'accroître qualitativement et quantitativement l'offre de logements sociaux, d'accompagner les politiques d'aménagement et de rénovation urbains, de résorber l'habitat insalubre et d'améliorer la sécurité du parc social antillais à l'égard du risque sismique ;

- l'action « aménagement des territoires », consacrée au suivi des contrats de projet et des conventions de développement, et retrace la participation de l'Etat à l'ensemble des financements des acteurs publics en matière d'infrastructures et d'aménagement ;

- l'action « continuité territoriale », qui regroupe des mesures relatives au désenclavement avec la métropole et les dessertes à l'intérieur des collectivités archipélagiques ;

- l'action « sanitaire et social », dédié aux dispositifs de prévention et d'éducation en matière sanitaire et sociale, ainsi que d'aides aux personnes âgées et aux associations intervenant dans ces domaines ;

- l'action « culture, jeunesse, sport et éducation », regroupant les actions en faveur de la jeunesse, de l'éducation, de la culture et du sport ;

- l'action « collectivités territoriales », qui comporte diverses mesures d'accompagnement financier et de dotations au profit des collectivités territoriales d'outre-mer ;

- l'action « insertion économique et coopération régionales », qui retrace les contreparties de l'Etat au financement des actions de coopération territoriale, dans le cadre de l'objectif « coopération territoriale européenne » des fonds structurels.

Entrent dans le champ de compétence de votre commission des affaires sociales les actions : « logement », « continuité territoriale » et « sanitaire et social ».

## **1. L'action « logement »**

### *a) Une priorité récurrente*

Le logement reste une priorité outre-mer compte tenu du contexte local, durablement caractérisé par :

- des besoins très importants liés au rattrapage des retards actuels et à une croissance démographique de 1,75 % par an en moyenne contre 0,35 % en métropole, avec un accroissement réel de 3,59 % en Guyane et de 5,70 % à Mayotte, alors que les jeunes sortent de plus en plus de la cohabitation avec leurs parents ;

- un revenu moyen peu élevé, une forte proportion de bas salaires et un taux de chômage important quoiqu'en diminution depuis plusieurs années ;

- des disponibilités foncières limitées en raison de l'environnement naturel (risques naturels, morphologie) et du sous-équipement des villes et des quartiers ;

- des collectivités locales en situation financière difficile ;

- un parc de logements insalubres ou sous-équipés toujours important : en 1999, 13 % des logements étaient des habitats de fortune et environ 64 % n'étaient pas raccordés à l'égout, la Guyane étant particulièrement en retard avec 14 % de logements sans eau et plus de 20% sans salle de bains ou douche et sans WC intérieurs. Le rapport sur le logement outre-mer présenté en novembre 2006 au nom de la commission des

finances<sup>1</sup> par Henri Torre estime que la proportion de logements insalubres est de 26,23 % des résidences principales, contre 7,92 % en métropole, sous des formes variées : habitat de fortune dans des zones sans infrastructures de base, souvent soumises aux risques naturels, habitat diffus, poches d'habitat dégradé dans les centres villes et les centres bourgs, en particulier.

*b) Les crédits de 2008*

Les crédits de paiement demandés en 2008 en faveur du logement s'élèvent à 200 millions d'euros, contre 175,7 millions en 2007.

A l'intérieur de ce montant global, les transferts aux ménages s'élèveront, en crédits de paiement, à 80,3 millions d'euros, dont 51,3 millions pour l'accession à la propriété, 28,4 millions pour l'amélioration de l'habitat privé et 500 000 euros d'aide aux ménages de Guadeloupe et de Martinique pour l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques.

Les transferts aux entreprises, qui comprennent des subventions allouées aux bailleurs sociaux pour les opérations de constructions neuves et pour les opérations de réhabilitation du parc locatif social, s'élèveront à 98,3 millions d'euros en crédits de paiement, dont 94,1 millions pour le logement locatif social et 4,2 millions pour l'amélioration du parc locatif social.

Les transferts aux collectivités locales s'élèveront à 21,3 millions en crédits de paiement alloués à la résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les Dom, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon et à la participation à l'aménagement des quartiers.

Des aides fiscales, évaluées à 180 millions d'euros en 2006, viennent conforter ce dispositif :

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

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

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

- l'outre-mer bénéficie enfin d'un taux réduit de TVA de 2,1 % au lieu de 8,5 % pour les opérations de logements locatifs sociaux et de logements locatifs très sociaux, ce qui correspond à une aide fiscale au

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 88 (2006-2007).

logement locatif social des Dom hors Guyane. La loi de programme pour l'outre-mer a étendu aux logements évolutifs sociaux le bénéfice de ce taux réduit.

*c) Quelle politique ?*

La politique du logement outre-mer est toujours à la recherche de son efficacité.

Afin de définir une approche partagée des problèmes et des solutions, une conférence nationale du logement outre-mer a été réunie en mars dernier par le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement et par le ministre de l'outre-mer. Cette réunion a d'abord permis de faire le point sur un certain nombre d'engagements précédemment pris par l'Etat :

- le premier engagement portait sur le règlement avant la fin du premier trimestre 2007 de l'ensemble des sommes dues au titre de la ligne budgétaire unique aux opérateurs sociaux des départements d'outre-mer. Toutes les factures en instance au 31 décembre 2006, d'un montant de 56 millions d'euros pourront être réglées au 31 mars 2007 grâce aux crédits de paiement supplémentaires mis à disposition du ministère de l'outre mer ;

- le deuxième engagement prévoyait l'extension à l'outre-mer du volet logement du plan national de cohésion sociale. La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable a effectué cette extension et a fixé à 37 500 le nombre de logements sociaux à réaliser de 2007 à 2009 dans les Dom, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les moyens financiers nécessaires pour atteindre cet objectif ont été évalués à 120 millions d'euros supplémentaires, dont 60 millions en 2007 et 30 millions sur chacune des deux années suivantes.

Le tableau suivant, figurant à l'article 23 de la loi, indique les modalités de programmation de ces constructions :

ANNÉES	2007	2008	2009
Logements locatifs sociaux financés par l'Etat au titre de l'article R. 372-1 du code de la construction et de l'habitation.....	5 400	5 400	5 400
Logements en accession très sociale à la propriété.....	2 000	2 000	2 000
Logements sociaux réhabilités.....	1 500	1 500	1 500
Logements faisant l'objet d'une amélioration de l'habitat (propriétaires occupants) .....	2 400	2 400	2 400
Logements financés par des prêts locatifs sociaux prévus au chapitre II du titre VII du livre III du code de la construction et de l'habitation .....	1 200	1 200	1 200
Totaux.....	12 500	12 500	12 500

- le troisième engagement était de réunir une conférence nationale du logement outre-mer destinée à établir une meilleure gouvernance de la politique du logement social et à améliorer l'implication et la coordination de

l'ensemble des acteurs. A cet égard, tout en préservant la spécificité des mécanismes locaux de production du logement social dans les Dom, il a été prévu que le ministère du logement soit à l'avenir mobilisé avec le ministère de l'outre-mer pour la mise en œuvre de ces crédits afin de réussir l'extension du volet logement du plan de cohésion sociale spécifique à ces départements. Dans cet esprit, les crédits du logement social en métropole et outre-mer devaient être examinés simultanément par le Parlement.

Par ailleurs, la conférence a retenu les orientations suivantes :

- constitution d'un groupe de travail national afin de présenter des propositions concrètes sur la mobilisation du foncier, sur la contribution de défiscalisation à la production de logement social et sur la procédure de résorption de l'habitat insalubre ;

- expertise par les services de l'Etat de la procédure de subvention pour surcharge foncière ainsi que de la justification des différences de taux plafond de subvention entre les départements d'outre mer ;

- mobilisation par les préfets et les collectivités locales des moyens financiers des fonds européens et des contrats de projets 2007-2012 en faveur des fonds régionaux d'aménagement foncier et d'urbanisme (Frafu).

L'élection présidentielle et l'engagement du nouveau Président de la République de présenter au Parlement une nouvelle loi de programme pour l'outre-mer ont naturellement modifié la donne et les échéanciers.

Les révisions utiles de la politique du logement auront ainsi lieu dans le cadre de la loi de programme. A cet égard, sans préjudice des propositions d'ores et déjà largement mentionnées dans l'ensemble des rapports disponibles et rappelées ci-dessus - le recentrage de la défiscalisation sur le logement social par exemple - il semble important à votre rapporteur de mentionner au nombre des pistes à explorer et à retenir :

- la programmation pluriannuelle des crédits du logement social, dans la mesure où, à l'instar de ce qui a été fait en métropole dans le cadre du volet logement du plan national de cohésion sociale, les opérateurs ont besoin d'une garantie sur l'évolution en moyenne période de l'effort consenti par l'Etat. A cet égard, le rapport Torre mentionné ci-dessus note que des moyens importants ont conduit à une abondance artificielle mais que, depuis 2003, la volonté d'un meilleur calibrage de la ligne budgétaire unique (LBU), jointe à un meilleur engagement des crédits, a suscité un effet de ciseaux qui se traduit aujourd'hui par une dette de l'Etat alarmante. Il convient de prévenir ces à coups. Si un meilleur équilibre entre les autorisations de programme et les crédits de paiement adoptés chaque année apparaît être la première condition de la suppression de l'effet ciseau responsable des retards de paiement accumulés par l'Etat, la programmation pluriannuelle jouera un rôle important pour conforter l'efficacité de la politique de construction ;

- la défiscalisation des acquisitions foncières des collectivités locales, dont le coût d'achat et d'aménagement explique en grande partie la difficulté de trouver les terrains nécessaires à la construction de logements sociaux.

## **2. L'action « continuité territoriale »**

Cette action rassemble les mesures relatives aux communications avec la métropole et aux dessertes à l'intérieur des collectivités archipélagiques. Elle est dotée, en 2008, de 54,2 millions d'euros en crédits de paiement, contre 54 millions en 2007. Les deux principales dispositions mises en œuvre à ce titre sont la dotation de continuité territoriale et le passeport mobilité. Le coût croissant du financement de la desserte aérienne des collectivités d'outre-mer provoque un débat récurrent dont la solution n'est pas encore tranchée. Récemment, le délégué interministériel à l'égalité des chances des Français d'outre-mer a évoqué parmi les solutions envisageables l'étalement des déplacements des bénéficiaires de congés bonifiés. Il convient de rappeler que la solution traditionnellement soutenue par les représentants des régions et collectivités d'outre-mer pour maîtriser l'évolution des coûts du transport aérien et contenir ainsi la progression du financement de la continuité territoriale est plutôt l'instauration de prix plafonds.

### *a) La dotation de continuité territoriale*

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

La dotation, indexée sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF), est fixée à 33,3 millions d'euros en 2008.

### *b) Le passeport mobilité*

En 2008, le passeport mobilité recevra une dotation de 15,8 millions d'euros, contre 16 millions en 2007. Ce dispositif, dont le coût effectif s'est élevé à 19,8 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2006, permet la gratuité du transport aérien vers la métropole ou vers une autre collectivité d'outre-mer pour les jeunes domiens de dix-huit ans à trente ans qui quittent leur Dom pour suivre une formation qualifiante ou occuper un emploi, ainsi que la prise en charge d'un voyage aller-retour pour les candidats admissibles aux oraux de concours des grandes écoles, aux oraux de concours des catégories A et B des trois fonctions publiques (Etat, hospitalière, territoriale).

On peut s'étonner du hiatus entre le coût réel de ce dispositif et la dotation prévue. Lors de son audition par votre commission, le secrétaire d'Etat à l'outre-mer a indiqué que l'augmentation régulière du coût du passeport mobilité, en particulier sur le volet étudiant, justifie le lancement

d'une évaluation qualitative au vu de laquelle des modifications seront envisagées dans le cadre de la loi de programme.

### **3. L'action « sanitaire et sociale »**

Cette action est dotée en 2008 de 35,2 millions d'euros en crédits de paiement, contre 56,8 millions en 2007. Votre commission ne peut que regretter l'extrême laconisme du projet annuel de performance sur ses différents dispositifs, susceptibles d'attirer l'attention du législateur au même titre que les dossiers plus consommateurs de crédits.

#### *a) Transferts aux ménages*

Ce repli de 38 % tient au fait que l'action ne comprend plus que deux catégories de transferts aux ménages :

- l'allocation vieillesse à Saint-Pierre-et-Miquelon dotée de 1 million d'euros en crédits de paiement : il s'agit du financement de l'allocation spéciale vieillesse et de l'allocation supplémentaire à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- la participation à d'autres actions de protection sociale menées par les collectivités d'outre-mer du Pacifique, dotée de 2,6 millions d'euros en crédits de paiement : il s'agit d'une participation au financement des aides aux personnes âgées, aux personnes handicapées et des aides à l'enfance mises en œuvre dans les îles Wallis-et-Futuna et inscrites dans le contrat de développement 2007-2011.

Ainsi, en ce qui concerne les transferts aux ménages, ne figurent plus dans le projet de budget :

- le financement de la protection sociale dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique, doté de 22,7 millions d'euros en 2007. Il s'agit de crédits participant à différentes actions de protection sociale menées par les collectivités. Cette disparition serait explicable par un remodelage des relations financières entre l'Etat et la Polynésie française sur lequel le projet annuel de performance (bleu budgétaire) de l'outre-mer ne fournit aucune explication ;

- le financement d'actions sanitaires et sociales en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, doté de 1,5 million d'euros en 2007 : dans le cadre du contrat de développement et du contrat de plan, le ministère de l'outre-mer participait au financement de diverses interventions en matière sanitaire et sociale.

Le bleu budgétaire n'explique pas cette évolution de la nomenclature des actions subventionnées.

*b) Transferts aux collectivités*

En ce qui concerne les transferts aux collectivités, le projet de budget prévoit :

- 21,7 millions d'euros en crédits de paiement pour l'agence de santé des îles Wallis-et-Futuna ;

- le financement d'actions de santé dans les collectivités d'outre-mer pour 9,5 millions d'euros en crédits de paiement ;

- 250 000 euros en crédits de paiement pour des subventions à des associations.

En revanche, le financement du centre de formation d'infirmiers en Nouvelle-Calédonie et la prise en charge du ticket modérateur à Mayotte ne figurent plus dans la nomenclature pour des raisons qui ne sont pas expliquées.

*c) Des alignements nécessaires*

Votre commission relève avec force, à l'occasion de la discussion budgétaire, la nécessité d'opérer l'alignement des Dom sur certains droits ou sur certaines conditions en vigueur en métropole. Ainsi :

- l'Etat doit mener une politique plus vigoureuse de lutte contre les addictions. Il serait en particulier indispensable que la vente du tabac ne soit plus possible sans licence, que soit interdite la vente en distributeur<sup>1</sup> et que le tabac à rouler soit taxé ;

- il faut augmenter le *numerus clausus* insuffisant des étudiants en médecine réunionnais. Comme le secrétaire d'Etat à l'outre-mer l'a reconnu au cours de son audition par votre commission<sup>2</sup>, le *numerus clausus* actuel aboutit à empêcher des étudiants réunionnais ayant parfois de meilleures notes que leurs camarades métropolitains d'accéder à la seconde année d'études de médecine. Une amélioration sensible de cette situation serait en bonne voie, votre commission ne peut que s'en féliciter ;

- il serait justifié que le droit à l'allocation logement (AL) soit ouvert aux personnes résidant dans des logements-foyers non conventionnés, c'est à dire n'ouvrant pas droit à l'aide personnalisée au logement (APL) ;

- il serait tout aussi justifié, concernant le barème de l'allocation logement que le « forfait charges » spécifique des Dom soit remis à niveau afin de contenir dans des marges acceptables le taux d'effort effectif des bénéficiaires.

\*

**Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2008.**

---

<sup>1</sup> Cette disposition figure dans le projet de loi de finances de la sécurité sociale pour 2008 en attente de promulgation.

<sup>2</sup> Cf. p 40.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. AUDITION DU MINISTRE

*Réunie le mercredi 21 novembre 2007, sous la présidence de M. Nicolas About, la commission a procédé à l'audition de M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, sur le projet de loi de finances pour 2008 (mission « Outre-mer »).*

*M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, a fait valoir que son budget traduit concrètement les engagements pris par le Président de la République pendant la campagne électorale, tout en exprimant une vision moderne et ambitieuse de l'outre-mer. Son objectif est d'accompagner une politique de développement fondée sur la valorisation des atouts des territoires, notamment dans les secteurs du tourisme, de la biodiversité et de l'innovation technologique. Il s'agit essentiellement d'aider les économies ultramarines à lever les contraintes de l'éloignement, de l'isolement et d'une faible intégration dans l'environnement régional. Il s'agit aussi de mener une politique de solidarité sans faille, tournée vers l'égalité des chances et l'amélioration de la vie quotidienne de nos concitoyens.*

*Les changements de périmètre de la mission « Outre-mer » en 2008 tendent à un exercice plus efficace de la fonction d'évaluation et de coordination sans remettre en cause l'ampleur des actions conduites par l'Etat outre-mer. La meilleure gestion des crédits qui en résultera permettra non seulement de mieux prendre en compte les enjeux et les spécificités des collectivités ultramarines, mais encore de réaffecter à leur développement les économies réalisées.*

*L'effort global de l'Etat pour l'outre-mer sera porté à 15,3 milliards d'euros en 2008, contre 13 milliards en 2007. Dans cette masse, les crédits gérés par le secrétariat d'Etat s'élèveront à 1,73 milliard d'euros en crédits de paiement, ce qui représente, à périmètre constant, une augmentation de 3 % par rapport à 2007.*

*La mission « Outre-mer », en son nouveau périmètre, s'articule autour de deux programmes : l'emploi et les conditions de vie.*

*En ce qui concerne l'emploi, M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, a insisté sur l'importance des créations d'emploi dans le secteur privé depuis cinq ans en dépit du fait que le chômage représente*

encore 19,6 % de la population active des Dom, contre 8,4 % en moyenne nationale, en juin 2007.

*Au sein des crédits de l'emploi, les exonérations de charges sociales augmenteront de 6 %. Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer conserve la gestion de ce dispositif, dont le rôle est déterminant pour abaisser le coût du travail dans les Dom et à Saint Pierre-et-Miquelon. Ce montant prévisionnel inscrit au budget de 2008 devra être ajusté en cours d'année en fonction des créations d'emploi réalisées et en fonction de la rationalisation du dispositif susceptible d'intervenir dans le cadre de la loi de programme en cours de préparation.*

*L'enjeu fondamental de la politique de l'outre-mer reste de donner aux économies ultramarines une plus grande capacité de développement et les moyens de s'adapter à un marché désormais mondialisé. Les pôles de compétitivité répondent à cette préoccupation, de même que les zones franches globales d'activités qui seront instituées par le projet de loi de programme. S'agissant des mesures d'aides directes à l'embauche, un montant de 158 millions d'euros a été transféré au ministère de l'économie, des finances et de l'emploi, qui va gérer désormais la plupart des contrats aidés.*

*Cette politique de développement économique est indissociable de l'amélioration des conditions de vie outre-mer, objet du deuxième programme de la mission « Outre-mer », vu l'ampleur des besoins à satisfaire dans ce domaine, compte tenu notamment de la démographie dans les collectivités d'outre-mer.*

*L'action du Gouvernement est fondée sur une solidarité active visant à l'égalité des chances. Dans cette perspective, les crédits de paiement affectés au logement social augmenteront de 14 %. Cette hausse, qui portera les crédits à 200 millions d'euros, s'ajoutera à l'effort exceptionnel consenti en 2007 pour solder les dettes de la ligne budgétaire unique.*

*A cet égard, M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, a indiqué que la dette comptable, qui représentait 56,7 millions d'euros au 31 décembre 2006, a été totalement apurée. La dette de l'exercice 2007 s'établira entre 10 et 25 millions d'euros, compte tenu du niveau important des crédits de paiement disponibles au cours de cet exercice.*

*Par ailleurs, certaines actions évoquées lors de la conférence nationale sur le logement outre-mer du 27 février 2007 seront mises en œuvre. Il s'agit notamment, dans le cadre de la loi de programme en préparation, de la réorientation de la défiscalisation vers le logement social.*

*Plus généralement, la prochaine loi de programme devra porter remède à la pénurie du foncier aménagé, renforcer le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales en vue d'un meilleur pilotage de la politique du logement, sécuriser et diversifier les financements afin d'accroître l'offre de logements à loyers et prix maîtrisés.*

*Quant aux autres leviers d'amélioration des conditions de vie, **M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer**, a rappelé l'exigence croissante de continuité territoriale, qu'il s'agisse de la desserte aérienne ou de la couverture numérique. Les crédits en faveur de cette politique s'élèveront en 2008 à 54,2 millions d'euros en crédits de paiement. Le financement du passeport mobilité, qui permet la prise en charge de billets d'avion vers la métropole pour les étudiants et les jeunes en formation, intervient dans ce cadre. Toutefois, l'augmentation régulière du coût de ce dispositif, en particulier sur le volet étudiant, justifie le lancement d'une évaluation qualitative au vu de laquelle des modifications seront envisagées dans le cadre de la loi de programme.*

*D'autres préoccupations seront majeures, comme l'accès de tous à la santé, l'accès à l'éducation et à la formation, en particulier le combat contre l'illettrisme, ainsi que l'accès facilité aux concours afin de permettre à la jeunesse d'outre-mer de saisir les chances qui s'offrent à elle.*

*La nomination, en juillet 2007, d'un délégué interministériel à l'égalité des chances des Français d'outre-mer illustre la volonté gouvernementale de ne pas accepter les inégalités de traitement et les discriminations.*

***Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a demandé si l'augmentation des crédits du logement social sera suffisante pour financer les objectifs de construction fixés à l'article 23 de la loi instituant le droit au logement opposable, si la remise à niveau du forfait charges spécifique des Dom est envisagée en ce qui concerne le barème de l'allocation logement et si l'attribution de l'allocation logement aux personnes âgées ou handicapées résidant en logement-foyer est possible dans les Dom comme en métropole.*

***M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer**, a indiqué que le gouvernement accorde un caractère prioritaire à la réalisation de l'ambitieuse programmation physique prévue dans la loi instituant le droit au logement opposable. Le montant des crédits inscrits dans le budget, indicatif, peut être abondé au cours de l'année par redistribution de crédits non consommés pour des raisons diverses. Un volet spécifique de la prochaine loi de programme réorientera la défiscalisation vers le logement social et mettra à la disposition des collectivités des outils de maîtrise de l'espace.*

*L'indivision, notamment pour les logements insalubres, est une autre difficulté récurrente de la politique du logement social outre-mer. La loi de programme abordera cette question en s'inspirant des solutions déjà mises en œuvre en Corse.*

*Par ailleurs, une réflexion a été lancée sur le forfait charges spécifique des Dom : celui-ci est pénalisant dans la mesure où il ne prend pas en compte l'évolution de la qualité des logements. L'attribution de l'allocation logement aux personnes âgées ou handicapées résidant en logement-foyer répondrait à un besoin légitime : ce chantier est à ouvrir dans le cadre de la préparation de la loi de programme.*

**Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis,** a demandé si l'étalement des déplacements des bénéficiaires de congés bonifiés, préconisé par Patrick Karam, délégué interministériel à l'égalité des chances des Français d'outre-mer, offre une alternative réaliste à l'instauration de prix plafonds, solution traditionnellement soutenue par les représentants des régions et collectivités d'outre-mer pour maîtriser les coûts du transport aérien.

**M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer,** rappelant le succès et le coût croissant des dispositifs favorisant la continuité territoriale, a indiqué avoir ouvert des discussions avec les compagnies aériennes en vue d'obtenir un lissage des tarifs sur l'ensemble de l'année. Il serait opportun, dans cette perspective, de parvenir en contrepartie à un étalement des congés bonifiés.

**Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis,** a jugé nécessaire, pour combattre l'addiction au tabac, de taxer outre-mer le tabac à rouler et de soumettre la vente de tabac à la possession d'une licence, comme c'est le cas en métropole. Elle a évoqué le *numerus clausus* insuffisant des étudiants en médecine réunionnais, a souhaité la défiscalisation des services à la personne ainsi que celle des opérations d'aménagement du foncier réalisées outre-mer, et a demandé comment seront financées les exonérations de charges sociales compte tenu de l'écart entre le crédit prévu en 2008 et le niveau prévisionnel de la dépense.

**M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer,** a rappelé que le régime fiscal et douanier du tabac est identique en métropole et dans les Dom. Une réflexion est en cours sur l'intensification de la politique de lutte contre l'addiction au tabac.

Un *numerus clausus* insuffisant aboutit à empêcher des étudiants réunionnais ayant parfois de meilleures notes que leurs camarades métropolitains d'accéder à la seconde année d'études de médecine. Une amélioration sensible de cette situation est en bonne voie.

La défiscalisation des aménagements fonciers est envisagée dans le cadre de la future loi de programme.

La défiscalisation des services à la personne est envisageable dans le même cadre, dans la mesure où les zones franches globales d'activités ne concerneront pas seulement les secteurs économiques les plus importants.

En ce qui concerne le financement des exonérations de charges, les prévisions de crédits devront être révisées en fonction des créations d'emplois effectivement réalisées dans l'année et en fonction de la rationalisation du dispositif par la future loi de programme.

**Mme Gélita Hoarau,** évoquant les annonces du Président de la République concernant l'amélioration de la situation des détenus, le codéveloppement, le dialogue social, l'offre de soins, la prise en charge des personnes âgées et des handicapés, les écoles de la deuxième chance, le

*logement social, et notant l'existence d'avancées sur un certain nombre de points, a regretté que l'ensemble des questions ne soit pas abordé dans le cadre de la préparation de la loi de programme. Le cas du logement social - vingt-sept mille demandes sont en attente à la Réunion - et le problème de l'acquisition du foncier lui semblent symptomatiques. La programmation pluriannuelle de la ligne budgétaire unique constitue une priorité à cet égard.*

*Elle a réclamé l'ouverture de chantiers sur l'ensemble de ces sujets.*

*Elle a ensuite estimé que la négociation des futurs accords de partenariat économique avec les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) doit tenir compte des préoccupations exprimées par nombre de responsables politiques et consulaires dans les Dom. Mentionnant la conclusion, le 15 novembre dernier, d'un accord intermédiaire entre l'Union européenne et les pays de l'ESA (Afrique de l'est et australe), elle a souhaité que le gouvernement fasse un point public sur l'état des différentes négociations, a demandé si la Réunion bénéficiera d'une clause de sauvegarde dans l'accord définitif et a souhaité savoir quand le Parlement sera saisi des évolutions législatives éventuellement nécessaires.*

*Elle a enfin insisté sur les besoins croissants de la Réunion en matière de services publics et d'agents publics de qualité, compte tenu de l'évolution démographique de l'île, et s'est enquis des intentions de l'Etat sur l'évolution des effectifs de la fonction publique ainsi que des moyens mis en œuvre pour former les jeunes Réunionnais.*

**M. Christian Estrosi, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, a indiqué, en ce qui concerne le dialogue social, qu'un processus est en cours afin de mettre en place un dispositif de prévention des conflits.**

*Sur la situation des détenus, la construction de cinq cent cinquante places de prison, dont quatre cents à la Réunion et cent cinquante en Polynésie, est d'ores et déjà prévue.*

*Un plan de rattrapage est en cours par ailleurs dans le domaine de l'hébergement d'urgence.*

*La programmation pluriannuelle de la ligne budgétaire unique sera traitée dans le cadre de la réforme du budget de l'Etat. Une programmation 2009-2011 est envisagée.*

*Dans la négociation des accords de partenariat économique, le gouvernement encourage le développement durable et l'ouverture régionale des économies des Dom. La Commission européenne recherche de son côté la conclusion d'un accord avant la fin de 2007 pour être en conformité avec les règles de l'organisation mondiale du commerce. En ce qui concerne la négociation avec les Etats du Cariforum (zone caraïbe), actuellement la plus avancée, la France vient d'obtenir de la Commission européenne la non-remise en cause de l'octroi de mer, la mise en place d'une clause de sauvegarde régionalisée permettant de protéger les productions locales pendant une durée limitée en cas de perturbation des marchés, la protection*

*des marchés des Dom contre certains produits des ACP et le maintien des droits de douane sur les produits sensibles en cas de perturbation des marchés concernés.*

*S'agissant de l'évolution des effectifs de la fonction publique dans le cadre de la réforme de l'Etat, l'outre-mer recevra un traitement conforme à ses besoins, notamment au regard du principe de l'égalité des chances. La réforme ne sera donc pas linéaire.*

## II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le **mercredi 28 novembre 2007**, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de Mme Anne Marie Payet sur le projet de loi de finances pour 2008** (mission « Outre mer »).

**Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a indiqué que le projet de budget de la mission « Outre-mer » s'élève à 1,73 milliard d'euros en crédits de paiement et à 1,76 milliard d'euros en autorisations d'engagement. A périmètre constant, il augmente de 3 % en crédits de paiement et de 2,6 % en crédits d'engagement, ce qui confirme le rétablissement d'un rapport raisonnable entre l'engagement et la dépense initié l'année dernière dans le secteur du logement.

Ceci étant, ces crédits ne représenteront en 2008 que 13,5 % de l'ensemble de l'effort budgétaire de l'Etat en faveur de l'outre-mer, lui-même en augmentation de 3,5 % par rapport à 2007. Enfin, le montant des dépenses fiscales profitant à l'outre-mer est estimé à 2,8 milliards d'euros, soit 5 % de plus qu'en 2007.

Le projet de budget comporte d'importants changements de périmètre : la mission « Outre-mer », qui comportait jusqu'ici trois programmes, est désormais réduite à deux : le programme 123 « conditions de vie outre-mer » et le programme 138 « emploi outre mer ».

Deux actions du programme supprimé sont transférées sur le programme 123 « conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer », une troisième, l'action « soutien et état-major », est transférée sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » du ministère de l'intérieur. L'objectif, louable, de ce transfert est la mutualisation des moyens de gestion dans le cadre du rattachement de l'outre-mer au ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales.

Par ailleurs, et ce mouvement est tout aussi significatif, une partie des crédits du programme 138 « emploi outre-mer » sera transférée vers la mission « Travail et emploi », répartie entre le ministère des finances et celui du travail. Celle-ci va désormais gérer l'ensemble des contrats aidés outre-mer, dans le secteur marchand comme dans le secteur non marchand. Il s'agit de lancer la réorientation du secrétariat d'Etat vers son rôle naturel de coordination. De nombreux audits récents ont préconisé ce recentrage dont la

*réussite suppose que le secrétariat d'Etat exercera, sur le plan interministériel, son expertise avec toute l'autorité nécessaire.*

***Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a estimé indispensable d'apprécier l'évolution des dotations en fonction de l'ensemble de ces mouvements.***

*Ainsi, les crédits de l'emploi diminuent de 12 % en raison des ajustements comptables. Mais en réalité, au sein du programme « emploi outre mer », les crédits de l'action « abaissement du coût du travail », entièrement dédiée l'année prochaine à la compensation des exonérations de charges sociales, augmentent de 5,3 %. En revanche, dans le même programme, l'action « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle », désormais vidée de l'essentiel de sa substance dans la mesure où la plupart des contrats aidés sont désormais comptabilisés sur la mission « Travail et emploi », diminue de 55,2 %.*

*Le secrétariat d'Etat ne conserve en 2008, en matière de contrats aidés, que la mise en oeuvre de la formation en mobilité ainsi que la gestion des mesures propres aux collectivités du Pacifique.*

*Au vu de cette dispersion de la présentation des actions, **Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a estimé qu'il faudra trouver un moyen de concilier l'indispensable évolution du secrétariat d'Etat vers la fonction de coordination justifiant pleinement la plupart des transferts avec une présentation budgétaire capable de donner au Parlement un panorama satisfaisant des aides spécifiques à l'outre-mer.***

*En ce qui concerne les exonérations de charges sociales, elle a indiqué que les 867 millions d'euros prévus en 2008 seront insuffisants, dans la mesure où le montant prévisionnel des remboursements pour 2008 s'élève à 1,13 milliard. Elle a souhaité que la dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale, qui pourrait atteindre 330 millions d'euros en 2007, n'augmente pas en 2008.*

*Evoquant la préparation d'une nouvelle loi de programme pour l'outre-mer, elle a indiqué que 2008 sera peut-être l'occasion de procéder à quelques ajustements de ces dispositifs très utiles.*

*Pour les actions en faveur du logement, les crédits de paiement progressent de 13,8 %, alors que les autorisations d'engagement augmentent de 12 %. L'écart sera de 36 millions, contre 35 millions en 2007, année qui a déjà marqué un progrès très sensible dans ce domaine. Pour autant, la dette comptable de l'Etat à l'égard des opérateurs sociaux, totalement apurée au début de 2007, ne doit pas progresser à nouveau durant les prochaines années.*

*Elle a ensuite rappelé la nécessité d'obtenir une programmation pluriannuelle des crédits du logement social et la défiscalisation des acquisitions foncières des collectivités territoriales, et a approuvé certaines pistes récemment évoquées pour la réforme de la loi de programme : la*

*réorientation de la défiscalisation vers le logement social, le renforcement du partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales pour un meilleur pilotage de la politique du logement, la sécurisation et la diversification des financements afin d'accroître l'offre de logements à loyers et prix maîtrisés.*

*Le fait que le gouvernement accorde un caractère prioritaire à la construction en 2008 des 12 500 logements sociaux prévus à l'article 23 de la loi instituant le droit au logement opposable est un point très positif, mais la résorption de l'habitat insalubre, ne sera dotée que de 21,3 millions d'euros, contre 34,5 en 2007.*

*En ce qui concerne la continuité territoriale, qui bénéficiera en 2008 de 54,2 millions d'euros contre 54 millions en 2007, **Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a rappelé que parmi les dispositifs ainsi financés se trouve le passeport mobilité. Celui-ci recevra une dotation de 15,8 millions d'euros, contre 16 millions en 2007, alors que le coût effectif du dispositif s'est élevé à 19,8 millions en autorisations d'engagement en 2006. Elle a estimé que des économies sensibles sont à faire du côté des compagnies aériennes, en fixant des prix plafond.*

*Enfin, sur l'action sanitaire et sociale, dotée en 2008 de 35,2 millions d'euros en crédits de paiement, contre 56,8 millions en 2007, il faut regretter l'absence, dans le projet de budget, d'explication sur la disparition d'un certain nombre de dispositifs mentionnés les années précédentes.*

***Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a conclu en rappelant quelques nécessités susceptibles d'être prises en compte soit dans le cadre de la prochaine loi de programme, soit au plan réglementaire :*

*- lutter contre les addictions, en particulier en interdisant la vente du tabac sans licence dans les Dom et en taxant le tabac à rouler ;*

*- ouvrir le droit à l'allocation logement aux personnes résidant dans des logements-foyers non conventionnés ;*

*- concernant le barème de l'allocation logement, remettre à niveau le « forfait charges » spécifique des Dom afin de contenir, dans des marges acceptables, le taux d'effort effectif des bénéficiaires.*

*Enfin, elle a proposé à la commission de se prononcer en faveur de l'adoption des crédits 2008 de la mission « Outre-mer ».*

*Répondant à M. Alain Milon, **Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a confirmé que le droit à l'allocation logement n'est pas ouvert, dans les Dom, aux personnes résidant dans des logements-foyers non conventionnés.*

***M. Nicolas About, président**, a demandé si une consommation insuffisante des crédits de résorption de l'habitat insalubre en 2007 peut expliquer la diminution des montants prévus pour 2008.*

***M. Guy Fischer** a noté que le manque d'ouvriers non spécialisés ralentit souvent la construction de logements.*

**M. Serge Larcher** a indiqué que la consommation des crédits du logement social est satisfaisante dans les Dom et a estimé que la dette de l'Etat n'a pas été totalement apurée au début de l'exercice 2007.

L'indivision constitue un frein important à la construction et à la réhabilitation en provoquant le gel de terrains, il est donc nécessaire de régler ce problème si l'on veut relancer la politique du logement.

Par ailleurs, le projet de budget manque d'objectifs clairs et chiffrés : combien d'emplois compte-t-on obtenir grâce à la défiscalisation et aux exonérations de charges, combien de logements veut-on construire en 2008, par exemple ?

Les difficultés de comparaison suscitées par le changement de périmètre de la mission « Outre-mer » posent la question de la sincérité des montants affichés : il faudrait disposer d'un budget recensant l'ensemble des crédits consacrés à l'outre-mer par l'ensemble des ministères.

Enfin, en l'absence d'objectifs clairs, il n'est pas possible de mener les évaluations nécessaires.

**Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a estimé qu'effectivement l'indivision représente un problème important outre-mer. Afin de surmonter cette difficulté et de libérer du foncier, certaines collectivités ont proposé, à la Réunion, de rembourser aux héritiers leurs frais de succession.

**M. Serge Larcher** a rappelé avoir déposé, sur la loi portant réforme des successions et des libéralités, un amendement, non adopté finalement, tendant à faciliter le règlement de certaines situations inextricables sur le modèle de ce qui est appliqué en Corse.

**Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, s'est déclarée favorable à la réorientation de la défiscalisation vers le logement social, sous réserve que cela ne conduise pas à une diminution de la ligne budgétaire unique de financement du logement outre-mer. Un tel basculement, dont le coût serait au demeurant très important, aurait des conséquences catastrophiques sur le logement social.

Par ailleurs, des objectifs chiffrés de construction de logement social, 12 500 en 2008, figurent dans la loi instituant le droit au logement opposable.

En ce qui concerne l'information sur les crédits globaux de l'Etat aux Dom, un « document de politique transversale », annexé chaque année au projet de loi de finances, devrait comptabiliser de façon exhaustive, d'ici à 2010, l'ensemble des crédits consacrés à l'outre-mer.

Enfin, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2008.