

N° 1868

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME VI

OUTRE-MER

DÉPARTEMENTS et RÉGIONS D'OUTRE-MER

PAR M. DIDIER QUENTIN,

Député.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. À cette date, environ 53 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur qui remercie les services du ministère de l'Outre-mer de leur collaboration.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — LES ACTIONS ENGAGEES DEPUIS DEUX ANS ONT NETTEMENT AMELIORE LA SITUATION DES DEPARTEMENTS ET REGIONS D'OUTRE-MER	7
A. L'APPLICATION DE LA LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER A PERMIS DE COMPENSER CERTAINS HANDICAPS STRUCTURELS.....	7
1. La mise en place d'un nouveau mécanisme de défiscalisation pour relancer l'investissement privé	7
2. Le succès des mesures en faveur de l'emploi.....	8
3. Le renforcement de la continuité territoriale entre les départements et régions d'outre-mer et la métropole.....	10
a) <i>Le passeport mobilité</i>	10
b) <i>La dotation de continuité territoriale</i>	12
B. LA RÉFORME ATTENDUE DE L'OCTROI DE MER EN 2004 A PRESERVE UNE RECETTE FISCALE IMPORTANTE ET A MAINTENU UNE PROTECTION DES PRODUCTIONS LOCALES.....	13
1. Un mécanisme indispensable pour les régions d'outre-mer.....	13
2. Une réforme nécessaire en raison des contraintes communautaires.....	14
3. La loi du 2 juillet 2004.....	16
C. DE NOUVEAUX DEFIS SE PRESENTENT CEPENDANT POUR LES DOM-ROM...	17
1. L'évolution institutionnelle des îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy	17
2. L'apparition d'une nouvelle forme de délinquance.....	21
a) <i>La forte immigration clandestine dans les départements français d'Amérique et à Mayotte</i>	22
b) <i>Un trafic de drogue de plus en plus important</i>	22
3. Des besoins accrus en matière de logement	24
II. — LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 ASSURE LA PERENNITE DES MESURES ENTREPRISES TOUT EN MODERNISANT L'ACTION DU MINISTERE DE L'OUTRE-MER	26
A. UN EFFORT PARTICULIER EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA CROISSANCE.	28

1. La priorité donnée à l'allègement du coût du travail afin de favoriser la création d'emplois dans le secteur marchand	28
2. De nouvelles politiques à destination des catégories les plus touchées par le chômage	29
B. LA POURSUITE DE L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES POPULATIONS ULTRAMARINES.....	32
1. De nouvelles perspectives pour la politique du logement.....	32
2. Le renforcement de la politique de continuité territoriale.....	33
<i>a) Le passeport mobilité et la dotation de continuité territoriale seront complétés par un passeport logement</i>	<i>33</i>
<i>b) Le développement de l'Internet à haut débit.....</i>	<i>34</i>
3. La protection de l'environnement : ériger les DOM-ROM en modèles de développement durable	35
C. UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D'INTEGRATION ET DE VALORISATION DES DOM-ROM	36
1. Le renforcement des missions régaliennes de l'État.....	36
2. La recherche d'une plus grande efficacité dans les concours de l'État et de l'Union européenne aux collectivités territoriales d'outre-mer.....	38
<i>a) La réforme des dotations de l'État aux collectivités territoriales ultramarines .</i>	<i>38</i>
<i>b) Au niveau européen, « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques ».....</i>	<i>40</i>
3. Le développement de la coopération régionale	42
CONCLUSION.....	45
AUDITION DE MME BRIGITTE GIRARDIN, MINISTRE DE L'OUTRE-MER	47

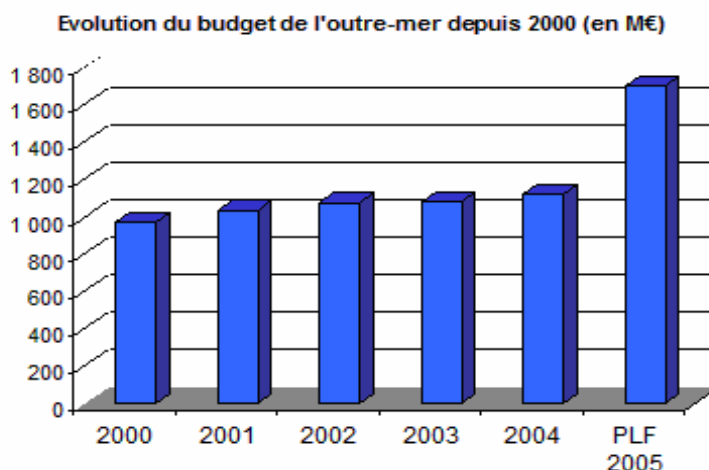
MESDAMES, MESSIEURS,

À l'issue d'une année 2004 consacrée principalement à la mise en application de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, l'examen du budget du ministère de l'Outre-mer pour 2005 est l'occasion de dresser un premier bilan de cette réforme de grande ampleur. Les engagements qui avaient été pris par le Gouvernement, à l'occasion de l'adoption de cette loi de programme, ont été respectés. Cela a conduit à la mise en place effective de dispositifs de défiscalisation des investissements, d'exonérations de cotisations sociales et d'une dotation de continuité territoriale pour faciliter les trajets entre l'outre-mer et la métropole. L'évolution satisfaisante de l'économie ultramarine, en particulier en ce qui concerne l'emploi, témoigne de l'efficacité de ces mesures qui accroissent la compétitivité de l'outre-mer. L'année 2004 a également été marquée par la réforme de l'octroi de mer visant à rendre cette taxe compatible avec les nouvelles règles communautaires. Le maintien de l'octroi de mer a permis de conserver une ressource indispensable pour les communes et de maintenir une protection des productions locales contre la concurrence des pays où les coûts de production sont moins élevés.

Devant les résultats positifs obtenus grâce aux actions menées depuis plus de deux ans par le Gouvernement, le projet de budget du ministère de l'Outre-mer pour 2005 s'inscrit dans la continuité des budgets des années précédentes, tout en modernisant l'action du ministère.

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit un budget de 1 706 millions d'euros pour le ministère de l'Outre-mer, ce qui représente une progression de 52 % par rapport au budget voté en 2004. Cette forte augmentation s'explique essentiellement par le transfert vers le budget du ministère de l'Outre-mer des crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations sociales prévues par la loi de programme. Ils figuraient auparavant sur le budget du ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale. Ce transfert participe d'un effort de réorganisation des engagements de l'État envers l'outre-mer, afin de regrouper la plus grande part possible des actions concernant l'outre-mer sur le budget du ministère de l'Outre-mer. Cela donne, en effet, plus de lisibilité aux politiques mises en œuvre et permet de gérer plus efficacement les différents dispositifs existants. Ainsi, le projet de budget du ministère de l'Outre-mer représente 19 % de l'effort global de l'État envers l'outre-mer en 2005, contre 11 % dans la loi de finances pour 2004.

Sur les 1 706 millions d'euros alloués au ministère de l'Outre-mer, 1 253 millions sont destinés aux quatre départements d'outre-mer, ce qui représente 73,5% de ce budget. En outre, 67,1 millions d'euros seront consacrés à Mayotte et 4,7 millions à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont ce rapport traite également.



Les deux priorités du ministère de l'Outre-mer en 2005 sont la politique de l'emploi, à laquelle seront consacrés 69 % des crédits du ministère, et la politique du logement, qui représentera 10 % des crédits. Malgré un contexte budgétaire difficile, le Gouvernement entend, en effet, maintenir des moyens importants pour lutter contre le chômage élevé et la pénurie de logement, qui constituent deux problèmes particulièrement aigus pour l'outre-mer.

Ce budget témoigne, par ailleurs, d'une volonté de moderniser l'action du ministère de l'Outre-mer. Outre le regroupement des mesures en faveur de l'emploi, l'accroissement de l'efficacité de l'action administrative est illustré par une meilleure consommation des crédits du ministère de l'Outre-mer. En 2003, 91,7 % des crédits ouverts en loi de finances ont été dépensés, contre 88 % en 2003. Le taux d'exécution devrait être encore supérieur en 2004, car, début octobre, 68 % du budget a été exécuté, alors que cette proportion était seulement de 58 % en 2003. Les fonds structurels européens ont également été mieux dépensés : ainsi, au 1^{er} août 2004, environ 60 % des fonds ouverts sur la période 2000-2006 pour les quatre DOM avaient été engagés.

Le projet de budget du ministère de l'Outre-mer pour 2005 se situe donc dans la continuité des actions menées depuis 2002, afin de dynamiser l'économie ultramarine, tout en compensant les handicaps structurels que subissent les départements et les collectivités d'outre-mer.

*

* *

I. — LES ACTIONS ENGAGEES DEPUIS DEUX ANS ONT NETTEMENT AMELIORE LA SITUATION DES DEPARTEMENTS ET REGIONS D'OUTRE-MER

A. L'APPLICATION DE LA LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER A PERMIS DE COMPENSER CERTAINS HANDICAPS STRUCTURELS

Lors du débat à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer, en juin 2003, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'Outre-mer avait annoncé vouloir relever trois défis : 1) relancer l'investissement privé, 2) créer un grand nombre d'emplois durables dans le secteur marchand et 3) assurer la continuité territoriale. Un an après l'adoption de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, ces engagements ont été tenus. L'année 2004 aura, en effet, été marquée par l'application de cette loi de programme et l'apparition des premiers résultats des exonérations fiscales et sociales qu'elle avait instaurées.

1. La mise en place d'un nouveau mécanisme de défiscalisation pour relancer l'investissement privé

Le titre II de la loi de programme pour l'outre mer (LOPOM) a réformé le dispositif de soutien fiscal à l'investissement outre-mer, afin de combler le retard de développement de ces collectivités. La promotion de l'investissement privé est, en effet, susceptible de développer les potentialités économiques de l'outre-mer et de créer les conditions d'un développement économique durable, à l'opposé d'une logique d'assistanat. Ce dispositif de défiscalisation s'inscrit dans la stabilité, puisqu'il est valable quinze ans, jusqu'au 31 décembre 2017, ce qui assure une certaine sécurité pour les investisseurs.

D'une part, la loi de programme pose le principe selon lequel les investissements productifs réalisés par une entreprise agricole, industrielle, artisanale ou commerciale peuvent bénéficier du mécanisme d'aide. Seuls certains secteurs énumérés font exception ⁽¹⁾. Cette aide consiste en une réduction d'impôt sur le revenu pour la personne physique ou les associés de l'entreprise qui réalise l'investissement, comme le prévoit l'article 199 *undecies* B du code général des impôts. Elle ouvre aussi la possibilité de déduire une partie de l'investissement du résultat imposable de l'entreprise, aux termes de l'article 217 *undecies* du même code.

D'autre part, dans certains secteurs, le taux de la réduction d'impôt sur le revenu a été augmenté. Normalement, il est possible de déduire de ses cotisations d'impôt sur le revenu 50 % du montant de l'investissement en Guadeloupe, en

(1) Les secteurs exclus du dispositif sont ceux dans lesquels une aide serait injustifiée (commerce, restauration, activités financières, éducation, action sociale, activités de loisir...) ou qui ont donné lieu à des abus (navigation de croisière).

Martinique et à La Réunion, et 60 % en Guyane, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ce taux est majoré de 10 points dans le secteur de la production d'énergies renouvelables, notamment afin d'encourager l'utilisation de l'énergie solaire, éolienne et de la géothermie. La production d'énergies renouvelables permet aux DOM d'exploiter certains atouts comme la présence d'alizés réguliers ou l'ensoleillement important. L'outre-mer constitue donc pour les entreprises françaises un véritable laboratoire pour le développement de ces technologies d'avenir, susceptibles de créer de nombreux emplois. Par ailleurs, le taux de réduction d'impôt a été porté à 70 % pour les opérations de rénovation ou de réhabilitation d'hôtels ou de résidences de tourisme, ainsi que dans le secteur de la navigation de plaisance dans les DOM. Il s'agit là aussi de secteurs porteurs pour l'économie des DOM. La rénovation du parc hôtelier est, par exemple, importante en Guadeloupe, afin de réaliser une montée en gamme et se distinguer des îles voisines concurrentes.

Ce nouveau régime de défiscalisation a été soumis à l'agrément de la Commission européenne, qui l'a approuvé sans tarder. Cette décision a permis de le mettre en œuvre assez rapidement, puisque les décrets d'application ont été publiés entre le 5 janvier 2004 et le 10 juin 2004.

L'entrée en vigueur de ce système a d'ores et déjà stimulé l'investissement réalisé outre-mer. Alors que le nombre d'investissements agréés au titre de la défiscalisation avait décliné de manière importante avant 2003, la loi de programme a permis d'inverser cette tendance. Les effets ont été relativement modestes au cours de l'année 2003 : le volume des investissements aidés a crû de 1 %. Cependant, on a pu observer une réorientation importante des investissements entre les secteurs d'activité. Ils ont augmenté fortement dans les secteurs des énergies renouvelables (+ 132 %), de l'hôtellerie (+ 84 %), de la navigation de plaisance (+ 56 %) et de l'industrie (+ 64 %). En définitive, la dépense fiscale résultant du mécanisme d'aide à l'investissement s'est montée à 282 millions d'euros en 2003, dont 169 millions pour les DOM. Le montant des investissements aidés s'est élevé à 646 millions d'euros, dont 387 millions pour les DOM, ce qui a permis la création ou le maintien de 1 700 emplois. Les effets de la LOPOM devraient être encore plus sensibles en 2004. En effet, au cours du premier trimestre 2004, le montant des investissements était deux fois plus important qu'au premier trimestre 2002 dans les quatre DOM, et même trois fois plus important en Martinique. Cinquante demandes d'agrément ont été déposées, pour un volume global d'investissement de 265 millions d'euros. Les résultats du nouveau régime de défiscalisation des investissements sont donc très satisfaisants.

2. Le succès des mesures en faveur de l'emploi

La loi de programme pour l'outre-mer a également étendu le régime des exonérations de cotisations sociales spécifiques aux entreprises ultramarines, dans son article premier, qui complète l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale. Ce nouveau dispositif, lui aussi notifié à la Commission européenne au

titre des aides d'État, a été approuvé par une décision du 10 décembre 2003. Les principales modifications apportées par la loi de programme sont les suivantes :

– Les entreprises comptant plus de dix salariés peuvent désormais bénéficier de l'exonération totale de cotisations patronales pour les rémunérations inférieures à 1,3 SMIC, dans la limite de dix salariés. À l'inverse, dans le système mis en place par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, les entreprises qui dépassaient le plafond de dix salariés ne bénéficiaient plus de ces exonérations.

– L'exonération de cotisations sociales pour les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics qui comptent moins de 50 salariés passe de 50 % à 100 % pour les rémunérations inférieures à 1,3 SMIC.

– Les entreprises de transport aérien, maritime ou fluvial bénéficient d'une exonération totale pour l'ensemble des rémunérations inférieures à 1,3 SMIC, quelque soit leur effectif salarié. Cette mesure, liée à la politique de continuité territoriale engagée depuis 2002, permettra de développer aussi bien les moyens de transports internes que les liaisons aériennes avec la métropole.

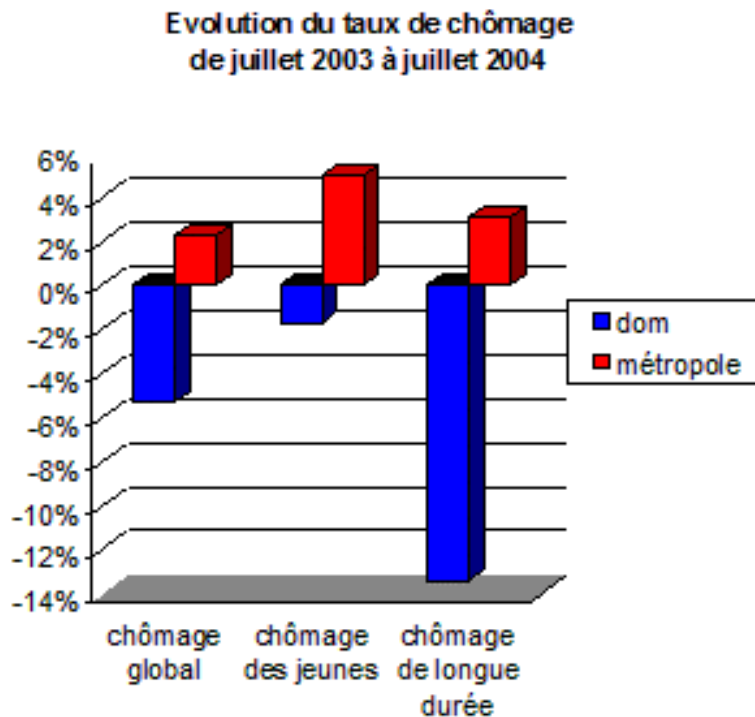
– Des exonérations complémentaires sont mises en place pour les entreprises qui relèvent de secteurs fortement concurrentiels. Les exonérations de cotisations sociales sont valables ainsi pour les salaires inférieurs ou égaux à 1,4 SMIC pour les secteurs dits « exposés » : l'agriculture, la pêche, les cultures marines, l'aquaculture, l'industrie, les énergies renouvelables, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, les centres d'appel, la restauration, la presse et la production audiovisuelle. Les exonérations sont, par ailleurs, valables pour les salaires inférieurs ou égaux à 1,5 SMIC pour l'hôtellerie et le tourisme, secteurs considérés comme « surexposés ».

En conséquence, les exonérations de cotisations sociales patronales spécifiques aux DOM se sont montées à 707 millions d'euros en 2003, dont 641 millions pour le régime général, ce qui représente une progression de 9,7 % par rapport à 2002. Il apparaît que l'entrée en vigueur, à la fin du mois juillet 2003, de la loi de programme pour l'outre-mer, dont le dispositif d'exonération est plus large, a conduit à une augmentation des exonérations spécifiques au cours de la seconde moitié de l'année 2003. Le montant de ces exonérations a ainsi progressé de 6 % au troisième trimestre et de 11 % au dernier trimestre.

Les résultats économiques de cette réforme ont été particulièrement probants. L'année 2003 a en effet été marquée par une augmentation de 5 % du nombre d'offres d'emplois, ce qui a permis une diminution de 7,5 % du nombre de chômeurs par rapport à 2002. Alors que l'économie métropolitaine a perdu plus d'emplois qu'elle n'en a créés en 2003 – l'effectif salarié ayant régressé de 0,3 % –, l'emploi a crû de 2,2 % dans tous les DOM, sauf à la Martinique. La

tendance semble se confirmer en 2004, puisque le chômage a baissé de 5,4 % entre septembre 2003 et février 2004.

La diminution du chômage est particulièrement notable pour les publics prioritaires retenus par le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM). En 2003, le chômage des jeunes a ainsi régressé de 9,4 %, celui des chômeurs de longue durée de 11 % et celui des femmes de 8,3 %. Ces actions ciblées ont été renforcées par certaines mesures instaurées par la loi de programme, comme la réforme du contrat d'accès à l'emploi et du congé-solidarité, ou encore la création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes qualifiés. Cependant, ces mesures étant entrées en vigueur seulement le 1^{er} avril 2004, après leur approbation par la Commission européenne en décembre 2003, il apparaît prématuré de dresser, dès maintenant, un bilan. Ces réformes devraient donner des résultats plus significatifs en 2005.



3. Le renforcement de la continuité territoriale entre les départements et régions d'outre-mer et la métropole

La politique de continuité territoriale constitue depuis 2002 l'une des priorités du ministère de l'Outre-mer. Dans une logique de solidarité nationale, elle permet de compenser le handicap structurel que représente l'éloignement de la métropole pour les ultramarins, en développant les liaisons aériennes avec la métropole. Elle est fondée sur deux grandes innovations : le « passeport mobilité » et la dotation de continuité territoriale.

a) Le passeport mobilité

Mis en place depuis le 1^{er} juillet 2002, le passeport mobilité est une aide financière de l'État qui assure la gratuité du transport vers la métropole pour les jeunes ultramarins qui doivent y suivre leur formation initiale ou professionnelle. Il se compose de deux volets :

– Le passeport mobilité étudiant bénéficie aux étudiants de moins de 26 ans qui s'inscrivent dans des établissements d'enseignement supérieur métropolitains, du fait de la saturation ou de l'inexistence de la filière choisie sur place. C'est le cas d'un grand nombre de jeunes ultramarins. À titre d'exemple, 28,6 % des bacheliers 2003 qui ont poursuivi leurs études, soit un peu plus de 2 300 personnes, l'ont fait en métropole. Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) leur rembourse un voyage aller-retour par année universitaire.

– Depuis le 1^{er} septembre 2002, il existe également un passeport mobilité formation. Il s'adresse aux jeunes de 18 à 30 ans qui doivent se rendre en métropole pour y suivre une formation d'au moins trois mois n'existant pas dans leur département d'origine, pour accéder à l'emploi ⁽¹⁾ ou pour passer les épreuves d'admission de concours de la fonction publique. L'aide apportée est en nature : les bénéficiaires se voient délivrer un billet d'avion, dans la limite d'un aller-retour par an. Ce billet est accordé soit par l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), soit par le centre national d'accueil et d'action pour les Réunionnais en mobilité (CNARM).

La période 2002-2003 a été une phase d'expérimentation de ce dispositif. Les conventions avec les organismes chargés de rembourser les billets (CNOUS, ANT et CNARM) ont été signées fin octobre 2002. Il en résulte que seulement 2 119 passeports ont été délivrés en 2002, pour un montant se limitant à 32 % des crédits ouverts en loi de finances. En 2003, en revanche, 9 544 passeports ont été délivrés, soit une consommation de 85 % des crédits (qui se montaient à 9 932 005 euros).

Récapitulatif passeport mobilité 2002 et 2003

	nombre de bénéficiaires		montant des dépenses	
	2002	2003	2002	2003
<i>Passeport mobilité étudiant</i>	5	4848	1 595 €	4 008 960 €
<i>Passeport mobilité formation</i>	2114	4696	857 088 €	3 398 605 €
TOTAL	2119	9544	858 683 €	7 407 565 €

Le succès de cette mesure se confirme en 2004, avec la délivrance de 5 388 passeports au cours du premier semestre : 3 096 pour le volet « étudiants » et 2 292 pour le volet « formation ». Le dispositif a, par ailleurs, été consolidé, un décret publié le 18 février 2004 ayant donné une base juridique au passeport mobilité.

(1) Il doit s'agir d'un contrat à durée indéterminée ou d'un contrat à durée déterminée de plus de six mois.

b) La dotation de continuité territoriale

La dotation de continuité territoriale a été créée par l'article 60 de la loi de programme. À la différence du passeport mobilité, il ne s'agit pas d'une aide directe de l'État à la personne, mais d'une dotation annuelle versée aux régions d'outre-mer et aux collectivités d'outre-mer. Cette dotation permet d'accorder aux résidents une aide pour effectuer un voyage aller-retour annuel vers la métropole, dans des conditions définies par chaque collectivité. En moyenne, elle devrait représenter une baisse de 30 % du prix du billet d'avion pour 200 000 passagers. La répartition de la dotation entre les différentes collectivités, établie par le décret n° 2004-100 du 30 janvier 2004 relatif à la dotation de continuité territoriale, se fonde sur des critères objectifs tels que la distance avec la métropole, la population, le trafic constaté l'année précédente et l'existence ou non d'une offre de transport concurrentielle.

En 2004, les crédits de la dotation de continuité territoriale se sont montés à 30 millions d'euros au total, ce qui permettait d'accorder une aide à 30 000 passagers en Guadeloupe et à La Réunion, 25 000 à la Martinique et 8 000 en Guyane. Cependant, les régions d'outre-mer ont fixé assez tardivement leurs critères d'attribution, ce qui a entraîné une sous-consommation des crédits. Ainsi, à ce jour, seule la Région Guadeloupe a arrêté son dispositif et l'a notifié à la Commission européenne. Les dispositifs arrêtés par les régions Martinique et Réunion devraient également être notifiés prochainement. En revanche, la région Guyane n'a pas défini ses critères d'attribution.

Répartition de la dotation de continuité territoriale en 2004

	MONTANT (en euros)
<i>Guadeloupe</i>	6 105 810
<i>Guyane</i>	1 915 812
<i>Martinique</i>	4 913 035
<i>Réunion</i>	8 111 021
TOTAL DOM	21 045 618
<i>Mayotte</i>	1 535 084
<i>Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	111 397
TOTAL OUTRE-MER	30 000 000

Ce dispositif permet à un grand nombre d'ultramarins de se rendre en métropole, alors qu'ils ne pouvaient pas le faire auparavant pour des raisons financières. En effet, le coût d'un aller-retour entre la métropole et les DOM est souvent plus élevé que celui d'un séjour complet d'une semaine. La baisse du coût du billet pour les passagers devrait entraîner une augmentation du nombre de passagers, et par conséquent de l'activité des transporteurs. De plus, les avions devraient être mieux remplis en basse saison, ce qui fera bénéficier les transporteurs d'une activité plus régulière tout au long de l'année. De fait, alors

que le trafic aérien sur les liaisons entre les DOM et la métropole déclinait depuis 2001, avec une baisse de 5,3 % en 2001, 2,3 % en 2002, puis 3,1 % en 2003, ce mouvement semble être enrayé. Au cours du premier semestre de l'année 2004, le trafic aérien avec les DOM a augmenté de 2,9 % au total. La baisse du trafic a été moindre que les années précédentes pour la Guadeloupe (– 1,3 %) et la Guyane (– 1,8 %), et la tendance s'est retournée pour la Martinique (+ 0,9 %). Le trafic aérien à destination de la Réunion poursuit sa progression, avec une hausse de 12,4 %. La création d'une dotation de continuité territoriale, ajoutée au passeport mobilité, est donc susceptible d'accroître de manière significative le trafic aérien entre la métropole et l'outre-mer dans les prochaines années.

B. LA RÉFORME ATTENDUE DE L'OCTROI DE MER EN 2004 A PRESERVE UNE RECETTE FISCALE IMPORTANTE ET A MAINTENU UNE PROTECTION DES PRODUCTIONS LOCALES

1. Un mécanisme indispensable pour les régions d'outre-mer

L'octroi de mer est une taxe ancienne, dont les origines remontent au « droit de poids » institué en Martinique en 1670 et qui frappait les marchandises importées dans les colonies. Il a conservé le caractère de droit à l'importation dans les DOM jusqu'à sa réforme en 1992. Il est depuis lors devenu un droit à la consommation pesant sur les importations (octroi de mer « externe ») comme sur les produits locaux (octroi de mer « interne »), sous réserve de certaines possibilités d'exonérations de ceux-ci.

Le taux de l'octroi de mer est fixé par les conseils régionaux depuis la loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de la Martinique et de la Réunion. Cependant, son produit est principalement distribué entre les communes, sous la forme d'une dotation globale garantie, ainsi qu'au département en Guyane. Le reliquat est affecté à un Fonds régional de développement économique (FRDE) qui finance des projets d'investissements. La loi du 2 août 1984 a créé par ailleurs un droit additionnel à l'octroi de mer, devenu en 2004 l'« octroi de mer régional », qui alimente les budgets régionaux et dont le taux ne peut excéder 2,5 %. En 2003, le produit de l'octroi de mer s'élevait à 615 millions d'euros, et celui du droit additionnel à l'octroi de mer à 140 millions d'euros, ce qui en fait des ressources très importantes au sein des budgets des collectivités ultramarines.

Les collectivités territoriales des DOM sont soumises à des charges spécifiques, en raison notamment de la persistance d'un retard de développement par rapport à la métropole, d'une croissance démographique plus forte qu'en métropole et de menaces climatiques telles que les cyclones, les ouragans ou une érosion importante. Or, les quatre DOM se caractérisent également par un faible rendement des quatre taxes directes locales, lié à la faiblesse et au recensement imparfait des bases fiscales, ainsi qu'à l'existence d'exonérations spécifiques en matière de taxe d'habitation et de taxe foncière. En 2000, le potentiel fiscal des

communes domiennes était inférieur de 59 % à celui de la métropole pour les communes de moins de 10 000 habitants, et de 48 % pour les autres communes. L'octroi de mer apparaît donc comme une ressource indispensable pour les communes : il représente en moyenne entre 41 et 47 % de leurs recettes fiscales, et entre 25 et 30 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. Il peut s'élever jusqu'à 87 % des recettes fiscales pour certaines communes de Guyane. L'octroi de mer constitue également une recette importante pour les régions, entre 11 et 48 % de leurs recettes fiscales. Il convient de préciser que l'octroi de mer est une recette dynamique, car il dépend principalement du montant des importations, lequel croît régulièrement chaque année.

Cette taxe permet aussi de soutenir les entreprises des DOM, grâce à la possibilité d'exonérer totalement ou partiellement certaines productions locales, tandis que les importations de produits de même nature restent taxées. L'introduction d'un différentiel de taxation permet de compenser certains handicaps que subissent les entreprises domiennes. D'une part, l'éloignement géographique contraint à constituer des stocks et renchérit le coût des matières premières et de la maintenance des équipements. D'autre part, les charges salariales sont lourdes, car le principe de surrémunération est appliqué, afin d'aligner les salaires du secteur privé sur ceux du secteur public. L'étroitesse des marchés locaux empêche de réaliser des économies d'échelle et d'avoir accès aux technologies les plus performantes. Enfin, le crédit est rare et onéreux dans les DOM. L'octroi de mer apporte donc un soutien essentiel pour la production locale, qui est évalué entre 4,5 % et 7,2 % du PIB régional et représente jusqu'à 110 millions d'euros à La Réunion. Il permet de sauvegarder des secteurs particulièrement exposés à la concurrence, comme l'agriculture et les industries agro-alimentaires en Martinique, l'industrie du bois en Guadeloupe ou encore les biens d'équipement mécaniques en Guyane. Des simulations réalisées à l'appui de la demande circonstanciée adressée aux autorités communautaires ont ainsi montré que la suppression du différentiel d'octroi de mer réduirait considérablement les marges des entreprises, empêcherait le secteur industriel des DOM d'atteindre le seuil de rentabilité économique et conduirait *in fine* à la suppression de nombreux emplois, voire à la disparition complète de certains secteurs d'activité.

2. Une réforme nécessaire en raison des contraintes communautaires

La question de la compatibilité entre l'octroi de mer et les principes communautaires est ancienne ; elle avait motivé en 1984 l'ouverture d'une procédure d'infraction à l'encontre de la France. Les différentiels de taxation entre produits locaux et produits importés créent en effet un système discriminatoire, contraire à l'article 90 du traité instituant la Communauté européenne qui interdit les taxes d'effet équivalent à un droit de douane. Le problème avait été réglé, une première fois, par l'instauration en 1992 de l'octroi de mer interne, frappant les productions locales, à la suite d'une décision du Conseil des Communautés européennes du 22 décembre 1989. L'octroi de mer devenait donc un droit de

consommation comparable à la taxe sur la valeur ajoutée. La loi du 17 juillet 1992 avait cependant prévu des possibilités d'exonération des productions locales, afin de compenser les handicaps structurels liés à l'insularité, à l'éloignement et à l'étroitesse des marchés locaux, comme le permettait la décision du Conseil de 1989. La possibilité d'adapter les règles communautaires à la situation des régions ultrapériphériques ⁽¹⁾ a été depuis reconnue explicitement par l'article 299 §2 du traité d'Amsterdam.

Le régime dérogatoire reconnu par la décision du Conseil du 22 décembre 1989 est arrivé à échéance le 31 décembre 2002. Or, une première demande de prorogation présentée en mars 2002 a été rejetée par la Commission européenne. En effet, celle-ci a souhaité que les exonérations d'octroi de mer interne, en raison de leur caractère dérogatoire au traité, soient moins laissées à la discrétion des régions, qui exonéraient la quasi-totalité des productions locales. Cette nouvelle approche résulte de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, qui a estimé que les exonérations devaient présenter un caractère « *nécessaire, proportionnel et précisément déterminé* » ⁽²⁾. Le Gouvernement français a, tout d'abord, obtenu la prorogation de ce régime pour un an, puis il a présenté en avril 2003 une demande circonstanciée au commissaire européen Frits Bolkestein. Le Conseil de l'Union européenne, dans une décision du 10 février 2004 valable pour dix ans, a finalement accepté de reconduire le régime de l'octroi de mer, avec cependant un encadrement plus rigoureux des possibilités d'exonérations.

Le nouveau régime prévoit que les exonérations d'octroi de mer ne peuvent concerner que les produits énumérés limitativement dans les annexes à la décision du Conseil. L'écart maximal de taux entre l'octroi de mer interne et l'octroi de mer externe est de 10 points pour les produits de l'annexe A, de 20 points pour les produits de l'annexe B et de 30 points pour les produits de l'annexe C. Ces listes de produits ont été définies conformément à la demande française, qui elle-même avait été élaborée à la suite d'une consultation des conseils régionaux. Elles recouvrent l'essentiel des productions actuelles des DOM.

Le nouveau régime législatif a été notifié à la Commission européenne au titre des aides d'État et approuvé par celle-ci. Il apporte par conséquent plus de sécurité juridique que le système antérieur, sous lequel les délibérations des conseils régionaux fixant les taux d'octroi de mer étaient examinées séparément, afin de juger si les exonérations décidées étaient proportionnelles à l'objectif visé et ne créaient pas de distorsion de concurrence excessive.

(1) Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne sont les quatre DOM français, les îles Canaries, Madère et les Açores.

(2) Arrêt Chevassus-Marche, du 19 février 1998.

3. La loi du 2 juillet 2004

La loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer a tout d'abord fait application de la décision du Conseil de l'Union européenne du 10 février 2004 :

– La loi a rappelé le principe de base d'identité de taux d'octroi de mer pour les importations et pour les productions locales, mais en prévoyant des dérogations possibles pour les produits mentionnés dans les trois annexes de la décision du Conseil. Elle fixe un écart maximal de taux de 10, 20 ou 30 points selon la catégorie de produits. En contrepartie, une plus grande liberté est laissée aux conseils régionaux dans la fixation des taux, avec la suppression du plafonnement du taux à 30 % (50 % pour les alcools) et de la limitation du nombre de taux différents à huit.

– La réfaction de 15 % sur l'assiette d'imposition des produits locaux, qui se justifiait par le fait qu'on ne taxe pas les importations et les productions locales au même niveau du circuit de production, est supprimée. Cela rend plus lisibles les différentiels de taxation entre les produits importés et locaux.

– Les petites entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 550 000 euros continuent à ne pas payer l'octroi de mer : elles en sont exonérées. Cependant, l'écart de taxation ainsi créé avec les importations de marchandises identiques ne doit pas dépasser 5 points supplémentaires. Ainsi, pour les produits mentionnés aux annexes A, B et C, l'écart de taxation avec les produits importés ne peut dépasser respectivement 15, 25 ou 35 points. Pour les produits qui ne figurent dans aucune des annexes, l'écart de taxation avec les importations peut être au maximum de 5 points. La limitation de l'écart de taux possible évite la création de distorsions trop fortes au détriment des importations dans les secteurs dans lesquels la totalité de la production est assurée par de petites entreprises.

– Les conseils régionaux devront désormais établir chaque année un rapport sur les exonérations, pour mesurer la dépense fiscale et examiner l'efficacité des mesures d'exonérations.

– L'exonération d'octroi de mer dont bénéficient Saint-Martin et Saint-Barthélemy, en raison du handicap que représente leur double insularité, est maintenue. Ces communes bénéficient cependant de la distribution du produit de l'octroi de mer perçu en Guadeloupe.

– L'existence d'un marché unique antillais destiné à favoriser les échanges entre la Guadeloupe et la Martinique est maintenue.

– Dans un objectif de simplification administrative, la direction générale des douanes devient compétente aussi bien pour l'établissement de l'assiette de l'octroi de mer que pour le recouvrement de celui-ci. Il est donc mis fin à la compétence de la direction générale des impôts pour calculer l'assiette de l'octroi

de mer interne, ce qui permet aux entreprises locales d'avoir un interlocuteur unique.

La loi du 2 juillet 2004 a par ailleurs réformé le Fonds régional de développement économique (FRDE), afin de remédier à la sous-consommation des crédits observée dans certains départements. Désormais, seules 20 % de ses ressources seront affectées au budget de la région, le reste étant distribué aux communes. De plus, les possibilités d'utilisation des fonds sont élargies. La région pourra financer des investissements contribuant au développement économique, à l'aménagement du territoire et au désenclavement. Les communes pourront financer des investissements facilitant l'installation d'entreprises, la création d'emplois, mais également des projets d'infrastructures et d'équipement publics nécessaires au développement. Par ailleurs, les montants non engagés entre 1992 et 2003 seront distribués entre les communes. Cette réforme devrait permettre la réalisation de davantage de projets favorisant l'installation d'entreprises et la création d'emplois.

Après l'adoption du décret n° 2004-784 du 29 juillet 2004 pour l'application de la loi du 2 juillet 2004, le nouveau régime a pu entrer en vigueur dès le 1^{er} août 2004, conformément à la décision du Conseil de l'Union européenne.

C. DE NOUVEAUX DEFIS SE PRESENTENT CEPENDANT POUR LES DOM-ROM

1. L'évolution institutionnelle des îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy

L'île de Saint-Barthélemy, qui compte 7 000 habitants pour 24 km², et la partie française de l'île de Saint-Martin, qui en compte 29 000 pour 53 km², ont actuellement le statut de communes du département de Guadeloupe. Ces deux territoires devraient être les premières collectivités territoriales ultramarines à expérimenter le changement de statut constitutionnel permis depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. En effet, l'article 72-4 de la Constitution ⁽¹⁾ prévoit la possibilité pour « *tout ou partie* » d'une collectivité territoriale d'outre-mer de passer du régime de l'article 73 de la Constitution – le régime d'identité législative, qui est appliqué aux quatre départements d'outre-mer – au régime de l'article 74, qui regroupe les collectivités d'outre-mer, ou l'inverse. Les collectivités bénéficient donc d'un droit d'autodétermination statutaire. Lors du référendum organisé le 7 décembre 2003, les habitants de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy se sont prononcés, respectivement à 76,17 % et à 95,51 %, en

(1) « Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique. »

faveur de la transformation de ces communes en collectivités territoriales autonomes, régies par l'article 74 de la Constitution.

Saint-Martin et Saint-Barthélemy devraient donc prochainement s'ajouter à la liste des collectivités d'outre-mer, qui comprend actuellement Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française. Ces collectivités bénéficient chacune d'un statut « à la carte », défini en fonction de leurs intérêts propres, tandis que le statut des DOM est aligné sur celui des départements métropolitains. Elles peuvent relever d'un régime d'identité législative ou au contraire de spécialité législative. Une loi organique fixera le statut, qui devrait être en grande partie conforme à ce que prévoyait le « document d'orientation sur l'évolution statutaire » présenté aux assemblées délibérantes de ces deux îles avant l'organisation du référendum :

– Les lois et règlements pris par l'État dans ses domaines de compétence continueront à s'appliquer de plein droit, en vertu du principe d'identité législative, avec éventuellement les mesures d'adaptation jugées nécessaires au vu des spécificités locales.

– Les compétences habituelles de la commune, du département et de la région devraient être exercées par une assemblée délibérante élue au suffrage universel pour cinq ans. Ces deux îles seront donc le premier cas de territoires sur lesquels existe une seule collectivité territoriale, car Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon comprennent des communes et Wallis-et-Futuna est divisé en circonscriptions. Cette réforme constituera une simplification considérable pour les citoyens, qui n'auront plus que deux interlocuteurs administratifs : l'État et leur collectivité. Jusqu'ici, les habitants de ces îles étaient rattachés administrativement à la Guadeloupe, distante de plus de 200 km. De plus, l'État devrait à terme installer un parquet à Saint-Martin, ce qui évitera aux Saint-Martinois de se rendre à Basse-Terre et supprimera des coûts de transfert. L'assemblée délibérante sera élue au scrutin proportionnel avec une prime majoritaire à Saint-Martin, et selon les mêmes modalités que pour les élections municipales à Saint-Barthélemy. Chacune de ces assemblées élira le président. À Saint-Barthélemy, il lui sera adjoint une commission exécutive, ainsi qu'un conseil économique et social qui permettra l'expression des milieux socioprofessionnels. À Saint-Martin, deux conseils consultatifs assisteront la collectivité.

– Ces deux collectivités recevront des compétences étendues, au-delà de celles des collectivités locales. La collectivité de Saint-Martin sera ainsi compétente en matière de fiscalité, d'urbanisme, de logement, de domanialité publique et d'enseignement : elle pourra adapter les lois et règlements dans ces domaines. Saint-Barthélemy devrait recevoir des compétences beaucoup plus étendues, qui comprendront le régime douanier, la circulation et la sécurité routière, la gestion des ports et des aéroports, le droit de l'eau, l'énergie, le tourisme, l'environnement, l'action sanitaire et sociale, les postes et télécommunications, ainsi que l'accès au travail des étrangers. Elle pourra, par

ailleurs, fixer l'assiette et le taux des impositions, le recouvrement restant effectué par l'État. Enfin, par dérogation au principe de l'identité législative, Saint-Barthélemy pourra adopter des textes de nature législative dans ses domaines de compétences, comme le fait la Polynésie française.

Cette autonomie plus grande ne signifiera cependant pas le désengagement de l'État. Au contraire, le Gouvernement cherchera à pallier les insuffisances actuelles de l'exercice par l'État de ses missions régaliennes. Ainsi, un service de recouvrement des impôts devrait être mis en place à Saint-Martin, pour remédier à la situation actuelle dans laquelle 40 % des déclarations ne sont pas distribuées, faute de cadastre à jour. Par ailleurs, le contrôle de légalité sur les actes de ces deux collectivités sera renforcé, du fait de l'extension de leurs compétences.

Il convient de préciser également que cette évolution statutaire ne signifiera en aucun cas la transformation de ces collectivités en paradis fiscaux. Alors que ceux-ci se caractérisent par une fiscalité inexistante ou très faible, un secret bancaire absolu, l'anonymat des propriétaires de sociétés, une coopération fiscale et judiciaire réduite et des formalités de création et de gestion de sociétés très légères⁽¹⁾, Saint-Martin et Saint-Barthélemy continueront à être régies par le droit pénal, commercial et bancaire français, y compris les dispositions relatives au blanchiment des capitaux. Ces deux îles relèveront des « régimes fiscaux préférentiels », à l'instar de la zone franche de Madère, qui bénéficie de mesures d'exemption fiscale limitées dans le temps visant à favoriser son développement économique et dont le régime particulier a été considéré comme compatible avec le traité de Rome.

Les futures relations de ces deux collectivités avec l'Union européenne ne sont pas encore clairement établies. Saint-Martin pourrait demeurer soumis au statut de région ultrapériphérique, comme les départements d'outre-mer, ce qui signifierait le maintien de l'acquis communautaire et du bénéfice des fonds structurels. En revanche, Saint-Barthélemy, du fait de son particularisme fiscal, devrait probablement entrer dans la catégorie des « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM), qui sont simplement associés à l'Union européenne. En effet, il y est perçu un droit de quai, qui peut s'analyser en une taxe d'effet équivalent à un droit de douane, puisqu'il s'agit d'une taxe *ad valorem* qui frappe toutes les marchandises introduites dans l'île, mais pas les productions locales. Une telle imposition, comparable à l'octroi de mer antérieur à 1992, est contraire au principe de libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne. En contrepartie, Saint-Barthélemy ne pourra plus recevoir de fonds structurels. Le Gouvernement français devra, par conséquent, faire modifier la liste des régions ultrapériphériques et des PTOM figurant dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

(1) Voir le rapport d'information de la commission des finances sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale (AN, XI^e législature, 1999).

Saint-Martin et Saint-Barthélemy ne devraient plus pouvoir recevoir la dotation globale garantie versée actuellement par le conseil régional de la Guadeloupe à partir des recettes d'octroi de mer du reste de la région. La transformation en collectivité d'outre-mer réduira donc leurs ressources de façon importante, d'autant plus que la fiscalité locale y est très faible. En conséquence, Saint-Barthélemy devrait relever son droit de quai d'environ 4 à 5 % et créer une taxe de séjour pour dégager les marges de manœuvre financière nécessaires pour exercer les compétences qui lui seront dévolues.

Saint-Martin et Saint-Barthélemy seront donc, dans les années à venir, un véritable laboratoire pour l'évolution institutionnelle des départements d'outre-mer. En effet, aucune autre évolution statutaire n'est envisagée à court terme dans les DOM. D'une part, la Martinique et la Guadeloupe ont choisi de ne pas se constituer en collectivités territoriales uniques par le référendum du 7 décembre 2003, organisé à la suite de la demande conjointe des conseils régionaux et départementaux de ces deux DOM : le non a recueilli respectivement 50,48 % et 72,98 % des suffrages exprimés. D'autre part, en Guyane, aucune demande d'évolution commune n'a été présentée par le conseil général et le conseil régional. Le congrès des élus régionaux et généraux réuni en juin 2003 avait adopté des résolutions en faveur de la création d'une nouvelle collectivité de la Guyane et de la consultation de la population guyanaise dans les meilleurs délais, mais ces résolutions, après avoir été adoptées par le conseil régional le mois suivant, ont été finalement rejetées par le conseil général. Aucun congrès ne s'étant réuni en 2004, le Gouvernement a constaté l'absence de consensus entre les élus guyanais et n'a pas prévu de consultation de la population sur un projet d'évolution statutaire. La recherche d'un accord politique entre les deux assemblées guyanaises est donc un préalable indispensable pour qu'un projet de changement statutaire puisse être soumis à la décision des électeurs de la région.

En revanche, à plus long terme, la collectivité territoriale de Mayotte pourrait également connaître un changement de statut constitutionnel, afin de devenir un département d'outre-mer. Cela permettrait à cette collectivité d'être soumise à la même législation que la métropole et de bénéficier des fonds structurels européens. Cette possibilité d'évolution est préparée, depuis quelques années, par l'alignement progressif des normes applicables à Mayotte sur le droit applicable dans les quatre DOM. On peut citer à cet égard :

– le rapprochement des politiques de l'emploi prévu par la loi de programme, avec la création d'une antenne mahoraise de l'ANPE, la mise en œuvre d'un régime de chômage partiel – puisqu'il n'existe pas encore de régime d'assurance chômage comparable à celui géré par l'UNEDIC –, la création d'un titre de travail simplifié, la réglementation de l'hygiène, de la sécurité et des conditions de travail, et enfin l'intégration de Mayotte dans le dispositif du FEDOM ;

– la modernisation du régime d’assurance maladie effectuée en 2002, avec notamment la création de prestations journalières maladie et la refonte des prestations maternité ;

– l’instauration en 2002 d’un régime des prestations familiales qui comprend trois prestations légales : les allocations familiales, l’allocation de rentrée scolaire et l’allocation de logement. La gestion des prestations familiales a été confiée à une antenne de la caisse d’allocations familiales de la Réunion, dans l’attente de la création d’une CAF à Mayotte ;

– les modifications apportées au statut des femmes par l’article 68 de la loi de programme : l’interdiction de la polygamie pour les personnes accédant à l’âge requis pour se marier à compter du premier janvier 2005, la suppression de la répudiation et l’interdiction des discriminations devant l’héritage en fonction du sexe ou du caractère légitime de la naissance des enfants ;

– l’introduction d’une possibilité pour les Mahorais soumis au statut personnel de choisir la juridiction devant laquelle ils souhaitent porter les litiges, ce qui rend optionnel le recours à la justice cadiale et garantit l’égal accès de tous aux tribunaux de la République.

2. L’apparition d’une nouvelle forme de délinquance

En 2003, le nombre d’actes de délinquance a diminué de 2,2 % en moyenne dans les DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. La délinquance recule notamment en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion. Dans ces trois DOM, ainsi qu’à Saint-Pierre-et-Miquelon, l’indice de criminalité est inférieur à celui de la métropole. La baisse est particulièrement sensible en matière de délinquance de voie publique, puisque celle-ci a diminué de 12 % en 2003, contre 9 % en métropole. Cette évolution s’explique par l’attribution de moyens humains accrus aux services de police et de gendarmerie situés dans les DOM. De 1993 à 2003, les effectifs de police et de gendarmerie ont crû de 35 % en Guadeloupe, 40 % à la Martinique, 70 % à La Réunion et 74 % en Guyane. On peut citer par exemple la création récente de sections d’intervention supplémentaires en Guadeloupe et en Guyane, le renforcement des effectifs des directions départementales de la sécurité publique et la création d’environ 230 postes de sous-officiers de gendarmerie. La loi d’orientation et de programmation pour la sécurité intérieure a, par ailleurs, organisé un redéploiement géographique des forces de police et de gendarmerie, qui doit se terminer d’ici 2006, afin que la répartition soit plus conforme aux réalités opérationnelles. Enfin, les DOM disposent depuis juin 2002 de groupes d’intervention régionaux (GIR) opérationnels, de même que Mayotte, où a été mis en place un GIM (groupe d’intervention de Mayotte). Les missions de ces structures recouvrent en particulier la lutte contre l’immigration clandestine, la répression du travail illégal, la lutte contre le trafic de stupéfiants et ses conséquences, des actions ciblées sur certains quartiers et l’économie souterraine, et la lutte contre le proxénétisme hôtelier.

Cependant, deux problèmes se posent avec acuité dans les DOM et à Mayotte : l'importance de l'immigration clandestine et l'accroissement du trafic de stupéfiants.

a) La forte immigration clandestine dans les départements français d'Amérique et à Mayotte

C'est la lutte contre l'immigration clandestine qui explique l'accroissement des actes de délinquance en Guyane (+ 6,9 %) et à Mayotte (+ 21,9 %). En effet, les infractions à la législation sur les étrangers représentent 43 % du total de la délinquance générale en Guyane et 61 % à Mayotte. Dans le cas de Mayotte, si on ne prend pas en compte ces infractions, la délinquance a en réalité baissé de 8,2 % en 2003.

La Martinique et surtout la Guadeloupe subissent une forte immigration clandestine, essentiellement par voie maritime, donc difficilement contrôlable. Saint-Martin pose un problème spécifique à cet égard, du fait de la présence de l'aéroport international Princess Juliana dans la partie néerlandaise de l'île et de l'absence de contrôle à la frontière entre les deux parties de l'île. L'immigration clandestine dans les Antilles concerne principalement des ressortissants haïtiens, dominiquais, dominicains et saint-luciens. En 2003, le nombre d'étrangers en situation irrégulière recensés a progressé de 2,6 % en Martinique et de 25,9 % en Guadeloupe, tandis que le nombre de mesures d'éloignement progressait respectivement de 13,8 % et de 53,5 % dans ces deux îles.

La Guyane, avec ses 700 km de frontières avec le Brésil et 520 km avec le Surinam, connaît une immigration irrégulière massive, susceptible de déstabiliser la société locale. Cette immigration est principalement d'origine surinamaïse (36 %), brésilienne (44 %) et guyanaïse (11 %). En 2003, le nombre d'étrangers en situation irrégulière y a crû de 24,9 % et celui des mesures d'éloignement de 14,3 % par rapport à 2002.

Si La Réunion est relativement à l'abri des grands flux migratoires, l'immigration clandestine est particulièrement importante à Mayotte. Une étude de l'Insee, publiée fin décembre 2003, recense 55 000 clandestins sur les 160 000 habitants que compte cette collectivité départementale d'outre-mer, soit un tiers de la population. Les immigrants proviennent principalement d'Anjouan, l'île comorienne la plus proche. Pour lutter contre ce phénomène, les autorités ont adopté en 2000 le « plan lagon », qui repose sur une modernisation des moyens – un radar mobile et quatre embarcations côtières ont été affectés à cette mission –, un renforcement des effectifs et une coordination des services de la police aux frontières, de la douane et de la gendarmerie. Ce dispositif a permis de procéder à 6 283 reconduites à la frontière du 1^{er} janvier au 10 septembre 2004, soit légèrement plus qu'au cours de l'ensemble de l'année 2003.

b) Un trafic de drogue de plus en plus important

Les services de police constatent depuis quelques années l'importance croissante du trafic de drogue dans les départements français d'Amérique, qui sont par ailleurs devenus une région de consommation importante. Dans les trois départements français d'Amérique, les infractions recensées à la législation sur les stupéfiants ont augmenté de 18,2 % entre 2002 et 2003, contre 55,2 % entre 2001 et 2002. La drogue passe principalement par l'île de Saint-Martin et la Martinique, où ont été recensées plus de 1 700 infractions sur environ 3 000 dans l'ensemble des départements français d'Amérique.

Infractions à la législation sur les stupéfiants

	2000	2001	2002	évolution 01-02	2003	évolution 02-03
GUADELOUPE	570	478	584	+ 22,2%	797	+ 36,5%
MARTINIQUE	914	837	1456	+ 74%	1757	+ 20,7%
GUYANE	346	285	443	+ 55,4%	381	- 14%
Total	1832	1600	2483	+ 55,2%	2935	+ 18,2%

Cette situation est due au rôle de transit que joue la zone Caraïbe entre les zones de production, comme la Colombie, et les zones de consommation que sont les États-Unis et, de plus en plus, l'Europe occidentale. Les drogues concernées sont principalement la cocaïne, le crack, qui en est un dérivé, et l'héroïne. Cependant, en 2003, 750 kg d'herbe de cannabis en provenance du Venezuela ont été saisis au large de la Guadeloupe. C'est dans les départements français d'Amérique qu'est consommé 27 % du crack consommé en France, et qu'est saisi 59 % du crack saisi en France.

Pour lutter contre ces trafics, les pouvoirs publics ont mis en place une véritable « plate-forme antidrogue » à plusieurs niveaux :

- En avril 2004, l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS) a installé une antenne à Fort-de-France. Cette structure interministérielle regroupe des policiers, des gendarmes et des douaniers. Une des premières enquêtes menées par cette antenne a conduit à la saisie de 156 kg de cocaïne sur un voilier au large de Saint-Martin.

- Pour répondre aux besoins spécifiques de formation des agents à la lutte contre le trafic de drogue, le Centre interministériel de formation antidrogue (CIFAD), créé en 1992, organise des stages et des séminaires. En 2003, il a effectué 36 actions de formation dans la zone Caraïbe et latino-américaine, et il devrait en réaliser 41 sur l'année 2004.

- Enfin, une coopération internationale très poussée a été mise en œuvre. Les principaux partenaires de la France dans ces opérations sont les États-Unis, et plus précisément la *Joint Interagency Task Force East* de Key West, en Floride, le Royaume-Uni et l'Espagne, qui sont très présents militairement dans la zone. Le réseau Interpol est également important pour la répression de ces trafics. Enfin, le service de coopération technique internationale de police (SCTIP) de la zone

Caraïbe et d'Amérique latine joue un rôle de conseil auprès des pays de la zone Caraïbe et effectue des échanges avec ceux-ci. Chaque délégation du SCTIP comprend un attaché de police, un ou plusieurs assistants de police et des officiers de liaison spécialisés.

L'État a donc mis en place de nouveaux moyens pour lutter contre les formes spécifiques de délinquance qui affectent les DOM.

3. Des besoins accrus en matière de logement

Un rapport du Conseil économique et social présenté par Mme Marie-Claude Tjibaou en 2004 et intitulé « le logement dans l'outre-mer français » a souligné que dans les DOM, en matière de logement, l'offre était très insuffisante et qu'une partie importante de la demande restait insatisfaite.

En effet, la demande de nouveaux logements est très importante outre-mer, en raison de la conjonction de plusieurs facteurs :

– La démographie est dynamique, et la population jeune. En particulier, Mayotte connaît un taux de natalité particulièrement élevé et une densité de population très forte.

– Les habitudes de logement évoluent depuis quelques années : les habitants se concentrent dans les zones urbaines, le nombre de personnes par logement diminue, la population guyanaise et mahoraise souhaite accéder à davantage de confort que ce qu'offre l'habitat traditionnel, et il est nécessaire de prendre en compte le risque sismique dans les normes de construction.

– Il est nécessaire de réduire l'habitat spontané et insalubre, qui pose des problèmes juridiques au regard du droit de propriété, des problèmes sociaux liés à la précarité de ce type de situation et des problèmes environnementaux.

– Les besoins en logements sociaux sont importants, du fait de la faiblesse du niveau de vie et du taux de chômage élevé. La pénurie de logement est ainsi encore plus importante pour les plus démunis. Dans les DOM, on estime les besoins à 60 000 logements aidés, alors que sont financés 10 000 logements par an.

Parallèlement, les possibilités de construction de logements neufs sont limitées par la pénurie de foncier aménagé. Les causes sont diverses : l'exiguïté du territoire à Mayotte, la concurrence de l'agriculture à La Réunion, la préférence culturelle pour un habitat dispersé sous forme de cases, ou encore la propriété de l'État sur les terres en Guyane. Des établissements publics ont parfois été créés afin de dégager des terrains constructibles. Ainsi, en Guyane, la loi Perben de 1994 a prévu la création de l'Établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG), qui a commencé à fonctionner en 2000. De même, en 2002 a été mis en place un Établissement public foncier régional à La Réunion.

Éléments statistiques d'appréciation de la situation du logement dans les DOM et à Mayotte

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	TOTAL
Population 1999	421 632	381 467	157 274	705 072	131 320	1 796 765
Croissance 1999/1990	9%	6%	37%	18%	39%	16%
Nombre de résidences principales (1999)	144 818	130 844	46 173	215 044	28 388	565 267
Nombre de RMIstes (nombre de foyers en juin 2000)	29 146	28 977	9 273	63 667	–	131 063
Logements insalubres	14 000	9 000	10 000	21 000	15 000	69 000
Besoin de logements sociaux neufs par an	3 000	3 000	2 000	5 000	2 000	15 000

Afin de remédier à cette situation globalement insatisfaisante, plusieurs outils ont été mis en place, notamment les suivants :

- des subventions de l'État aux opérateurs qui construisent des logements sociaux, à hauteur de 27 à 30,5 % pour le logement locatif social (LLS) et de 32,5 à 36 % pour le logement locatif très social (LLTS) ;

- pour l'amélioration des logements sociaux, il existe des prêts « construction-démolition » qui bénéficient d'un taux réduit de 3 % et des procédures de financement des travaux de réhabilitation du parc locatif social ;

- le logement évolutif social (LES) est un produit d'accession à la propriété, pour lequel l'aide de l'État peut atteindre 50 % du prix de revient d'un logement ;

- pour les ménages qui dépassent le plafond de revenus fixé pour le logement social, il existe des logements locatifs dits « intermédiaires » et une accession à la propriété intermédiaire ;

- le programme résorption de l'habitat insalubre (RHI), qui concerne 25 % des logements existants, consiste en une subvention de 80 % sur l'assiette du déficit d'opération. Les moyens qui lui sont consacrés sont en constante augmentation, passant de 19,8 millions d'euros en 2001 à 27,4 millions en 2002, puis à 30 millions en 2003.

Depuis 1994, l'effort en matière de construction et d'amélioration de logements a permis de programmer chaque année la réalisation de 11 000 à 12 000 unités nouvelles ou réhabilitées dans les DOM ou à Mayotte. En 2004, par exemple, 10 900 réalisations ont été prévues. Les résultats de cette politique sont visibles. Le nombre moyen de personnes par pièce décroît aux Antilles et à La Réunion, malgré la croissance démographique. Les ménages d'outre-mer sont donc mieux logés en nombre et en qualité. L'effort doit cependant être poursuivi, car les indices d'occupation des logements restent nettement supérieurs à ceux de

la métropole et une grande partie des logements sont précaires ou insalubres (50 % à Mayotte). Or, si les programmations annuelles restent à un niveau important, on assiste depuis la fin des années quatre-vingt-dix à un essoufflement du taux de réalisation des programmes engagés. L'intégralité des crédits du logement n'était pas consommée en fin d'exercice (142 millions ont ainsi pu être annulés en 2003). En 2003, une réflexion a été engagée avec les acteurs locaux sur les points de blocage de la production et sur les moyens d'y remédier. Cette démarche s'est accompagnée d'une remise à plat des dotations de la ligne budgétaire unique (LBU), qui ont été redimensionnées au regard de prévisions plus réalistes.

II. — LE PROJET DE BUDGET POUR 2005 ASSURE LA PERENNITE DES MESURES ENTREPRISES TOUT EN MODERNISANT L'ACTION DU MINISTERE DE L'OUTRE-MER

Il convient de souligner au préalable que le budget du ministère de l'Outre-mer ne retrace qu'une petite partie de l'effort global de l'État envers les départements d'outre-mer, évaluée à 19 % en 2005. Les autres ministères contribuant à cet effort sont notamment les ministères de l'Éducation nationale (34 %), de l'Intérieur (15 %), de la Défense (6 %), de l'Économie (4 %) et de l'Équipement (2 %). L'effort global de l'État en faveur des départements et régions d'outre-mer se montera en 2005 à environ 6 854 millions d'euros, soit une progression de 2,6 % par rapport à 2004, qui concerne chacun des quatre DOM. Cette somme est répartie entre La Réunion (42 %), la Guadeloupe (25 %), la Martinique (20 %), la Guyane (10 %) et les services métropolitains (0,4 %), ce qui correspond à peu près au poids démographique respectif de chaque collectivité. Il faut y ajouter le montant de la dépense fiscale en faveur des DOM, qui s'est montée à 1 699 millions d'euros en 2003. L'accroissement de l'effort financier de l'État est également particulièrement marqué pour Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui bénéficient respectivement de 256,5 millions d'euros et de 70 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de plus de 7,5 %.

Le projet de loi de finances pour 2005 sera le dernier à présenter les crédits par titre et par chapitre, avant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances à partir de l'exercice 2006. En distinguant les dépenses selon leur nature, il apparaît que :

– Le titre III, qui regroupe les crédits de fonctionnement et de personnel, est doté de 148 millions d'euros, soit une réduction de 18,6 % par rapport à la loi de finances pour 2004. Cette diminution résulte d'une part des efforts de modernisation de l'action de l'État à l'égard de l'outre-mer, et d'autre part de la globalisation des crédits alloués aux préfetures des DOM, qui sont transférés vers le budget du ministère de l'Intérieur. Ce titre représente 8,7 % des crédits du ministère.

– Avec 1 294 millions d'euros, le titre IV voit ses crédits progresser de 90,1 % par rapport à l'année dernière et représente désormais 75,9 % du budget du

ministère. Le transfert des compensations des exonérations de charges sociales du budget du ministère du travail vers le budget du ministère de l'Outre-mer affirme la priorité donnée aux dépenses d'intervention.

– Enfin, 15,4 % du budget du ministère de l'Outre-mer est consacré à l'investissement. Le titre V prévoit un montant de 6,75 millions d'euros pour les investissements exécutés par l'État, qui diminue de 1,7 % après une forte augmentation en 2004. Les subventions d'investissement inscrites au titre VI se montent à 255,9 millions d'euros, soit une progression de 1,3 %.

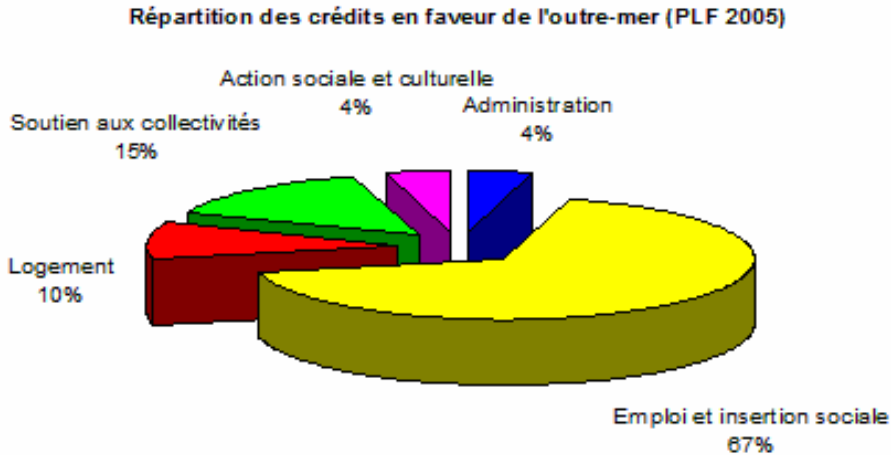
L'effort budgétaire de l'État en faveur de l'outre-mer peut également être présenté par destination des dépenses, comme il le sera à partir de l'année prochaine. Cette présentation permet de mettre en évidence les grands thèmes de l'action de l'État et l'évolution des crédits consacrés à tel ou tel objectif. En prévision de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, une présentation indicative du budget de l'outre-mer par programmes et par actions est disponible en annexe du projet de loi de finances. Il apparaît que la future mission « outre-mer », qui regroupera les crédits destinés au ministère de l'Outre-mer, se compose de trois programmes.

– Le programme « emploi outre-mer » regroupe les mesures destinées à dynamiser l'économie ultramarine et à lutter contre le chômage. Il concentre 69 % des crédits, ce qui témoigne de la priorité accordée à l'emploi par le Gouvernement.

– Le programme « conditions de vie outre-mer », qui représente 18 % du budget du ministère, rassemble des politiques variées, principalement en matière sociale, sanitaire et culturelle.

– Enfin, le programme « intégration et valorisation de l'outre-mer », avec 13 % des crédits du ministère, regroupe les politiques d'état-major du ministère et de soutien aux collectivités locales.

C'est ce dernier découpage qu'a choisi le rapporteur pour présenter les crédits destinés à l'outre-mer et les actions qui seront entreprises dans le projet de loi de finances pour 2005.



A. UN EFFORT PARTICULIER EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA CROISSANCE

Les politiques en faveur de l'activité économique et de l'emploi, qui seront regroupées dans le futur programme « emploi outre-mer », constituent le principal axe d'intervention du ministère de l'Outre-mer. On peut distinguer d'une part les politiques structurelles, qui se fondent sur l'abaissement du coût du travail, et d'autre part les mesures d'insertion, ciblées sur les publics prioritaires que sont les jeunes, les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RMI. Le projet de loi de finances pour 2005 met l'accent sur l'abaissement du coût du travail, puisqu'il consacre 65 % des crédits du programme « emploi outre-mer » à cette action.

1. La priorité donnée à l'allègement du coût du travail afin de favoriser la création d'emplois dans le secteur marchand

Malgré les bons résultats obtenus en matière de lutte contre le chômage depuis la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, le taux de chômage reste plus élevé dans les DOM qu'en métropole. Les demandeurs d'emplois représentaient en effet 22,8 % de la population active en janvier 2004. Les efforts de soutien à l'emploi sont donc maintenus en 2005. La politique d'abaissement du coût du travail, fondée sur des exonérations de cotisations sociales, est prédominante, car elle permet à la fois de stimuler la création d'emplois durables dans le secteur marchand et d'accroître l'activité économique globale des DOM en rendant les entreprises plus compétitives.

Afin de mieux maîtriser son action en matière de développement de l'emploi dans le secteur marchand, le ministère de l'Outre-mer sera en charge à partir de cet exercice 2005 de la gestion de l'ensemble du dispositif d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale prévu par la loi de programme. Cela permettra une meilleure adaptation des crédits aux besoins constatés sur le terrain et donnera davantage de lisibilité à l'action de l'État en la matière. 678 millions d'euros inscrits auparavant au budget du ministère de l'emploi, du travail et de la

cohésion sociale sont transférés vers le budget du ministère de l'Outre-mer, ce qui permet d'estimer l'effort global en faveur de la réduction du coût du travail à environ 755 millions d'euros au total, contre 721 millions en 2004, ce qui constitue une progression de 4,6 % des crédits. 719 millions d'euros seront consacrés plus précisément à la compensation des exonérations de cotisations sociales.

Une autre mesure structurelle, prévue à l'article 15 de la loi de programme, devrait faciliter la recherche d'emploi à Mayotte : l'intervention de l'Agence nationale pour l'emploi à partir du 1^{er} janvier 2005. Le code du travail applicable à Mayotte définira des conditions particulières d'exercice par l'ANPE de ses missions, pour tenir compte de certaines spécificités locales, comme l'absence de niveau régional ou de régime d'assurance chômage, par exemple. Un agent de l'ANPE est actuellement en fonction à Mayotte pour organiser l'antenne de cet établissement public, en relation avec les services de la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Mayotte, qui exercent actuellement le service public du placement dans la collectivité. Cette réforme permettra aux demandeurs d'emploi mahorais de bénéficier des mêmes services qu'en métropole ou que dans les départements d'outre-mer.

2. De nouvelles politiques à destination des catégories les plus touchées par le chômage

En complément de la politique générale de soutien à la création d'emplois, des incitations directes à l'embauche permettent de faciliter l'insertion sur le marché du travail de certains actifs qui rencontrent des difficultés particulières. Il s'agit notamment des jeunes, des chômeurs de longue durée, des bénéficiaires du RMI et des femmes. Les dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes sont particulièrement nombreux, par exemple, car le chômage est en partie lié à la croissance démographique, qui est beaucoup plus dynamique qu'en métropole. Les moins de 25 ans représentent ainsi plus d'un tiers de la population domienne, et les moins de 20 ans 56 % de la population à Mayotte.

Ces actions sont financées par le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM). Les crédits attribués au FEDOM se montent à 329 millions d'euros en 2005, soit un montant en baisse par rapport à 2004. Cependant, la diminution des crédits est en grande partie une apparence, puisque 41 millions d'euros qui figuraient auparavant au budget du FEDOM ont été transférés vers le nouvel article qui regroupe toutes les mesures d'exonération de cotisations sociales. Par ailleurs, la politique du FEDOM est réorientée depuis 2002 vers l'accroissement de l'emploi dans le secteur marchand. Les dispositifs destinés au secteur non-marchand, qui ont principalement eu pour effet la création d'emplois précaires, dans la fonction publique territoriale ou dans des associations, qui ne répondaient pas toujours à de véritables besoins collectifs, sont désormais gérés plus rigoureusement, afin d'assurer un meilleur équilibre entre l'emploi dans le secteur marchand et l'emploi dans le secteur non marchand. Ainsi, sur l'année 2003, on observe une diminution de 9,4 % du nombre de

contrats emploi-solidarité et de 37 % du nombre de contrats emploi consolidé. Enfin, il faut prendre en compte l'importance des reports de crédits décidés chaque année en raison de la sous-consommation de ces crédits ⁽¹⁾.

Évolution des crédits du FEDOM

	LFI 2004	LFI 2005	Variation 04-05
FEDOM	389 045 133	264 140 000	- 32%
FEDOM Martinique	70 389 877	65 000 000	- 7,7%
TOTAL	459 435 010	329 140 000	- 28,4%

Les crédits attribués au FEDOM pour les actions conduites en Martinique sont globalisés depuis 2004, à titre expérimental, ce qui a apporté une plus grande souplesse de gestion. En effet, la fongibilité des crédits permet au gestionnaire de procéder à des réajustements entre les diverses mesures afin de répondre aux besoins constatés localement. Cette expérimentation a conduit à une gestion publique du dispositif plus efficace, fondée sur l'autonomie du gestionnaire opérationnel au plan local et le passage d'une logique d'exécution des dépenses à une logique de résultats attendus.

Les aides ciblées sur les publics les plus en difficulté devraient connaître une croissance importante lors de l'exercice 2005, du fait de l'application des dispositions de la loi de programme. En effet, la loi de programme a réformé les dispositifs existants et a créé de nouveaux types d'aide à l'embauche, mais ces mesures n'ont pu être appliquées qu'à partir d'avril 2004, les décrets d'application ayant été adoptés le 19 mars 2004. La réforme ne devrait donc donner la pleine mesure de ses effets qu'en 2005. Les principales nouveautés sont les suivantes :

– L'article 10 de la loi de programme a complété le dispositif du contrat d'accès à l'emploi (CAE) créé en 1994 et prévu par l'article L. 832-2 du code du travail. Dans le dispositif antérieur, les CAE étaient des conventions entre l'État et les employeurs, qui avaient pour objet de favoriser l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée, des bénéficiaires du RMI et des personnes handicapées, ainsi que des moins de 26 ans ou des détenus libérés rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. L'employeur bénéficiait d'une aide forfaitaire mensuelle à laquelle s'ajoutait une exonération de cotisations sociales pour les salaires équivalents au SMIC, pendant une durée limitée à 2 ans ⁽²⁾. L'État prenait également en charge les frais de formation des salariés concernés. Une réforme était apparue nécessaire au vu de la diminution de 40 % du nombre de contrats entre 2000 et 2002 et de l'arrivée à échéance de nombreux emplois jeunes dans le secteur public. La loi de programme a renforcé l'attractivité de ce dispositif en étendant l'exonération de cotisations sociales aux salaires inférieurs ou égaux à 1,3 SMIC et l'a ouvert aux titulaires d'emplois jeunes arrivant au terme de leur

(1) À titre d'exemple, 35 millions d'euros budgétés n'ont pas été engagés au cours de l'exercice 2003.

(2) Une exception était prévue pour les bénéficiaires de plus de cinquante ans : l'aide était versée jusqu'à ce que le salarié puisse faire valoir ses droits à la retraite.

contrat. Pour les bénéficiaires du RMI, la durée de l'exonération est portée à 30 mois, mais, en contrepartie, le CAE doit être un contrat à durée indéterminée. La dotation consacrée au financement des CAE a été augmentée de 7,2 millions d'euros en 2004 afin de faire face au surcoût de ces nouvelles mesures : elle se monte désormais à 37,55 millions d'euros, ce qui permet de financer 6 550 nouveaux contrats.

– L'article 12 de la loi de programme a étendu le dispositif du contrat « jeune en entreprise » aux jeunes diplômés de l'enseignement supérieur âgés de 18 à 30 ans. Les entreprises qui embauchent ces jeunes sous contrat à durée indéterminée bénéficient d'une exonération de charges, qui concerne non seulement les cotisations de sécurité sociale, mais également d'autres contributions telles que la cotisation aux régimes complémentaires de retraite, la contribution au régime d'assurance chômage et au fonds de garantie des salaires, la taxe d'apprentissage ou la participation obligatoire à la formation professionnelle. L'exonération couvre donc un champ beaucoup plus large que les autres dispositifs. Il est prévu de financer 840 contrats en 2005, contre 750 prévus dans la loi de finances pour 2004, pour un coût total approximatif de 1,47 millions d'euros.

– Le bénéfice du congé de solidarité, qui lie la cessation d'activité d'un salarié âgé à l'embauche d'un jeune, est élargi aux jeunes sortant d'un contrat emploi-jeune après l'âge de trente ans. Les crédits consacrés à ce dispositif devraient se monter à 16,2 millions d'euros en 2005, comme en 2004.

– Le programme « nouveaux services emplois-jeunes » permet aux collectivités territoriales ayant conclu des contrats emplois-jeunes de prolonger ces contrats, pour une durée limite de 3 ans.

– Enfin, l'article 13 de la loi de programme a prévu une prime à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte. Il s'agit d'une aide accordée pendant trois ans pour l'embauche, sous contrat à durée indéterminée, d'un jeune âgé de 16 à 25 ans. Son montant correspond à 20 % du salaire minimum pendant les deux premières années, puis à 10 % du salaire minimum la troisième année. L'enveloppe budgétaire de 115 600 euros prévue pour 2005 devrait permettre de verser une centaine de primes, dont le coût unitaire est de 1 156 euros.

Par ailleurs, les crédits affectés au service militaire adapté (SMA) progressent de 1,5 % par rapport à 2004, pour atteindre 64,8 millions d'euros. Cette forme de volontariat dans les armées permet de dispenser une formation professionnelle aux jeunes ultramarins en situation d'échec scolaire et d'appuyer les politiques de sécurité civile régionales. La croissance du nombre de volontaires observée depuis la loi du 28 octobre 1997 – on dénombre actuellement 3 000 volontaires et 700 cadres – nécessite en effet un renforcement du dispositif, sur le plan des effectifs comme en matière d'infrastructures.

B. LA POURSUITE DE L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES POPULATIONS ULTRAMARINES

L'amélioration des conditions de vie en outre-mer constitue le deuxième grand volet de l'action du ministère de l'Outre-mer. Ce programme comprend six catégories de politiques, qui deviendront des « actions » à partir de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances : le logement, l'aménagement du territoire, la continuité territoriale, les actions sanitaires et sociales, la protection sociale et enfin les actions culturelles.

1. De nouvelles perspectives pour la politique du logement

Les dotations en faveur du logement figurent sur une ligne budgétaire unique (LBU), à l'intérieur de laquelle les crédits sont totalement fongibles. Les gestionnaires locaux bénéficient ainsi d'une grande souplesse de gestion et peuvent adapter la dépense publique à la situation locale et à l'évolution des besoins constatés. Pour 2005, le chapitre consacré au logement est doté de 270 millions d'euros en autorisations de programme, ce qui représente une progression de 5,3 % par rapport à 2004, et de 173 millions d'euros en crédits de paiement. Compte tenu du nouveau dispositif de financement, sous forme d'aides fiscales, de prêts à taux zéro à compter de 2005, et de mesures d'économie de gestion, cette dotation devrait permettre de maintenir un niveau de production équivalent à celui des années précédentes.

Crédits en faveur de la politique du logement dans les DOM (LBU)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	PLF 2005
autorisations de programme	167,08	167,69	205,71	287,52	287,52	256,50	270,00
crédits de paiement	136,80	139,94	144,83	161,04	173,00	173,00	173,00

Plusieurs mesures ont été prévues pour encourager la construction et l'amélioration de logements et remédier à la sous-consommation chronique des crédits en faveur du logement :

– Depuis 2003, l'allocation logement a été étendue à la collectivité territoriale de Mayotte.

– Le taux de défiscalisation du logement locatif a été majoré : il est passé à 50 % de manière générale et à 60 % dans les zones urbaines sensibles.

– L'article 43 de la loi de programme pour l'outre-mer a étendu le bénéfice du taux de TVA réduit à 2,1 % aux logements évolutifs sociaux, alors qu'il était auparavant réservé aux logements locatifs sociaux et très sociaux. Le coût de cette mesure est évalué à 3 500 euros par logement, et il était prévu de

financer 2 500 logements évolutifs sociaux en 2004, pour un coût global de 8,75 millions d'euros.

– L'article 44 de la loi de programme a instauré un abattement de 30 % de la base d'imposition de la taxe foncière, pendant 5 ans, sur les logements locatifs sociaux dans lesquels ont été menés des travaux pour faire face aux risques sismiques et cycloniques. En effet, les mesures imposées pour atténuer les conséquences des risques naturels sont à l'origine de surcoûts importants pour les bailleurs sociaux. Une part importante du parc locatif antillais ne répond pas aux nouvelles normes antisismiques, par exemple. Le coût de cette mesure, qui résulte de la compensation par l'État des pertes de recettes subies par les collectivités locales, a été estimé en 2004 à 220 000 euros pour un objectif de 2 000 logements réhabilités. En plein régime, son coût devrait s'élever à 1,1 million d'euros.

– À titre expérimental, une participation à l'aménagement des quartiers (PAQ), financée sur la ligne budgétaire unique, a été instituée par la circulaire du 12 juillet 2004. Il s'agit d'une subvention forfaitaire par logement social programmé dans le cadre d'une opération d'aménagement initiée par une collectivité locale. Cela devrait inciter les collectivités locales à réaliser des opérations globales d'aménagement avec, par exemple, des chantiers de redynamisation urbaine, la construction de logements sociaux ou d'équipements publics.

– Enfin, le mode de gestion des crédits destinés à la résorption de l'habitat insalubre a été modernisé. D'une part, la circulaire du 26 juillet 2004 a simplifié les procédures d'instruction des opérations de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM en déconcentrant au niveau des préfets de région la décision d'engagement de ces opérations. D'autre part, les préfets établiront désormais, en concertation avec les collectivités territoriales, une programmation pluriannuelle de résorption de l'habitat insalubre.

2. Le renforcement de la politique de continuité territoriale

a) Le passeport mobilité et la dotation de continuité territoriale seront complétés par un passeport logement

Le projet de budget pour 2005 assure la pérennité des deux dispositifs de continuité territoriale existants. D'une part, 11 millions d'euros consacrés au passeport mobilité sont reconduits pour l'exercice 2005. D'autre part, le montant total de la dotation de continuité territoriale s'élèvera en 2005 à environ 31 millions d'euros, ce qui représente une progression de 3,3 % des crédits par rapport à l'année dernière. Par ailleurs, alors que la dotation de continuité territoriale était financée en 2004 à hauteur de 18 millions d'euros par des crédits du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), elle sera intégralement financée sur le budget du ministère de l'Outre-mer en 2005. L'effet de ce dispositif pourrait être encore amplifié par un éventuel concours financier complémentaire de la part des collectivités territoriales. De plus, l'Union

européenne étudie actuellement la possibilité de contribuer au financement de cette politique. Ces mesures ont permis l'accroissement de la concurrence entre les compagnies aériennes desservant l'outre-mer, avec la création ou le développement des firmes Air Bourbon, Air Austral et Air Caraïbes, ce qui pourrait faire baisser les tarifs d'Air France sur ces destinations à l'avenir.

En marge des problèmes de coût des transports, un nombre non négligeable de jeunes ultramarins venant en métropole pour y suivre des études ou une formation ou bien exercer un premier emploi rencontrent des difficultés pour trouver un logement. Ce problème est particulièrement sensible dans les régions où le marché du logement est très tendu, comme l'Île-de-France. Pour pallier ces difficultés, le ministère de l'Outre-mer a décidé de mettre en place en 2004 un dispositif expérimental en complément du passeport mobilité, afin d'accompagner les bénéficiaires dans leur accès au logement. Il ne s'agira pas d'une aide directe aux personnes sur le modèle du passeport mobilité. Une convention signée en 2004 entre l'État et l'ANT réserve à cette dernière 800 places d'hébergement en foyer pour les stagiaires en formation, dont 220 en Île-de-France. Ces places pourraient également être proposées à des étudiants rencontrant des difficultés particulières d'accès au logement, dans le cadre d'un protocole d'accord entre l'ANT et le CNOUS. Le coût de ce dispositif devrait se monter à 500 000 euros. Cette démarche est complétée par un effort d'amélioration de l'information des jeunes sur les dispositifs existants et les contacts à prendre, grâce à une rubrique du site Internet du ministère. À moyen terme, l'État pourrait en outre contribuer financièrement à l'acquisition par les collectivités locales de droits prioritaires sur des logements sociaux pour les personnes s'installant plus durablement en métropole. Ce dispositif serait nettement plus coûteux, étant donné qu'un droit unique de présentation coûte environ 5 000 euros en région parisienne.

b) Le développement de l'Internet à haut débit

L'Internet à haut débit est devenu essentiel pour le développement économique des entités éloignées de la métropole. Il contribue de manière décisive au désenclavement géographique de ces collectivités, en supprimant pour de nombreuses activités les effets de la distance géographique. Si les départements d'outre-mer connaissent un développement constant des liaisons à haut débit, celui-ci est encore inégal entre les différentes collectivités et conserve un retard sur la métropole. Les obstacles à ce développement sont en premier lieu physiques, avec la nécessité de câbles sous-marins, mais également financiers. Les prix pratiqués par les opérateurs constituent en effet un frein au développement de l'Internet outre-mer. Les tarifs de l'Internet haut débit, qui ont légèrement baissé en 2004, restent de 30 à 160 % plus élevés dans les DOM qu'en métropole.

Un rapport interministériel sur l'accès à l'Internet à haut débit dans les DOM, présenté en 2003, a conclu à la nécessité de favoriser le développement des infrastructures, la concurrence, les réseaux de collectes et les technologies alternatives comme le satellite. Ces recommandations ont été suivies lors du

Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, qui a décidé de soutenir certains projets :

– l'installation d'un câble sous-marin entre la Guadeloupe et Porto-Rico via Saint Martin avec la mobilisation de crédits du ministère de l'Outre-mer, de la Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR) et du Fonds européen de développement régional, ainsi que les études visant au prolongement du câble de la Guadeloupe vers la Martinique ;

– la réalisation de plates-formes locales d'échanges de données dans les départements d'outre-mer.

Par ailleurs, des actions dans les DOM sont également prévues dans le plan d'accompagnement du haut débit sur les territoires, présenté au dernier CIADT en septembre 2004, et dont l'objectif est la couverture de l'ensemble de la France en 2007.

3. La protection de l'environnement : ériger les DOM-ROM en modèles de développement durable

Les ministères en charge de l'outre-mer et de l'écologie et du développement durable accordent une grande importance à la mise en œuvre d'une véritable politique de l'environnement dans l'outre-mer français. Les actions relatives à l'environnement ont ainsi été retenues comme thème majeur des contrats de plan 2000-2006 État-Régions d'outre-mer. L'objectif affiché dans la stratégie nationale du développement durable est de faire des collectivités territoriales d'outre-mer des exemples du développement durable en zone intertropicale, ce qui leur permettra ensuite de partager leur savoir-faire dans leurs environnements respectifs. Par exemple, les techniques d'agriculture limitant l'érosion des sols utilisées à Mayotte, sur des terrains du Conservatoire du littoral, ont suscité un profond intérêt chez les pouvoirs publics de Madagascar.

La priorité est donnée aux actions dans les domaines de l'eau, avec l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), de l'air, avec la mise en place d'observatoires agréés de l'air, et des déchets, avec la réalisation de plans départementaux de gestion des déchets ménagers.

La deuxième priorité porte sur la gestion durable des espaces naturels, des paysages et de la biodiversité : des plans d'action au niveau de chacune de ces collectivités sont en cours d'élaboration. Un des objectifs poursuivis dans ce cadre est la mise en place dans chaque collectivité de l'outre-mer d'un véritable réseau d'espaces protégés. Différents projets de réserves naturelles sont en cours de développement en Guadeloupe, dans les lagons de Mayotte et de la Réunion ainsi que dans les îles Éparses de l'océan Indien. Concrètement, deux projets de création de parcs nationaux des Hauts de la Réunion et du massif forestier du plateau des Guyanes sont en cours de réalisation. Le premier a déjà fait l'objet, le

29 mars dernier, d'un arrêté dit de « prise en considération », et la même procédure devrait être engagée d'ici la fin de l'année pour le second. Il s'agit de deux projets ambitieux qui pourraient aboutir d'ici 2006-2007. Par ailleurs, le Gouvernement élabore un projet d'ordonnance instaurant un code forestier en Guyane, afin de faciliter la gestion de la forêt guyanaise, notamment avec des moyens de lutte contre l'orpaillage clandestin et le trafic de bois.

Enfin, l'utilisation des énergies renouvelables devrait être stimulée par le mécanisme de défiscalisation prévu par la loi de programme. L'outre-mer a déjà su valoriser un large éventail d'énergies renouvelables, en utilisant aussi bien les alizés réguliers que l'ensoleillement important, la géothermie, la biomasse⁽¹⁾ ou l'électricité hydraulique. L'énergie électrique renouvelable qui y est produite atteint un pourcentage de près de 28 %, contre 16 % en métropole, et cet effort sera poursuivi. Les actions lancées dans le cadre du Plan Climat pour renforcer les énergies renouvelables, notamment le crédit d'impôt porté à 40 % pour les équipements utilisant ces énergies, permettront d'encourager et d'accélérer ce développement.

C. UNE POLITIQUE AMBITIEUSE D'INTEGRATION ET DE VALORISATION DES DOM-ROM

Le futur programme intitulé « intégration et valorisation de l'outre-mer » regroupe diverses politiques publiques, qui font intervenir plusieurs ministères. Il se compose de trois actions : le rôle de soutien et d'état-major de l'administration de l'État, les aides aux collectivités locales et enfin la coopération régionale.

1. Le renforcement des missions régaliennes de l'État

Le renforcement de la sécurité et de la justice dans les départements d'outre-mer, qui est manifeste depuis deux ans, sera poursuivi avec la mise en place de nouveaux moyens.

L'efficacité de l'action des forces de l'ordre devrait continuer à s'accroître en 2005 avec l'achèvement de la deuxième phase du redéploiement des forces de police et de gendarmerie. En particulier, les chefs-lieux de la Martinique et de la Guadeloupe passeront définitivement en « zone police » à la fin de l'année 2004. La nouvelle répartition spatiale des forces de sécurité sera mieux adaptée aux besoins.

Pour organiser la lutte contre le trafic de drogue et l'immigration clandestine, qui posent des problèmes croissants, le renforcement du contrôle de l'État sur son espace maritime est une priorité, notamment dans la zone Caraïbe. La marine nationale française a ainsi décidé de produire un effort particulier en

(1) La biomasse comprend le bois, les déchets agricoles, les déchets organiques d'origine urbaine ou agroalimentaire (déchets verts, boues d'épurations). Le pouvoir calorifique de cette matière organique permet de produire de l'électricité en rejetant très peu de dioxyde de carbone dans l'atmosphère.

matière d'immigration clandestine, aux côtés de la police aux frontières, de la gendarmerie et des services des douanes.

À Mayotte, en particulier, la mise en œuvre du « plan radar Mayotte » sera poursuivie afin de mieux prévenir l'immigration illégale d'origine comorienne. Ce plan consiste notamment à confier l'organisation de la lutte contre l'immigration clandestine sur mer comme sur terre à la police aux frontières. Dans cette optique, les effectifs de la police aux frontières ont été renforcés par l'arrivée de trente nouveaux fonctionnaires. Par ailleurs, la nouvelle brigade de gendarmerie maritime, créée à Mayotte par un arrêté en date du 1^{er} septembre 2004, deviendra totalement opérationnelle en 2005. Elle sera composée de six militaires, dont deux sont actuellement sur place. Au cours de l'année 2005, une vedette adaptée à la poursuite des *kwassas-kwassas* ⁽¹⁾ et un radar susceptible de surveiller la zone maritime entre l'île d'Anjouan et Mayotte devraient être livrés aux services de police. Enfin, des études sont actuellement en cours sur le projet de reconstruction des locaux de la police aux frontières afin d'y adjoindre les services judiciaires, le centre de rétention administratif et une zone d'attente pour personnes en instance.

Pour réduire l'ampleur des flux migratoires irréguliers en Guyane, la France a engagé une politique active de coopération internationale dans ce domaine. Des accords de réadmission ont été conclus avec plusieurs États, notamment le Brésil (en 1996), le Guyana, le Surinam et Sainte-Lucie. La signature prochaine de l'accord de réadmission franco-surinamien permettra que les ressortissants du Guyana soient de nouveau reconduits à la frontière de leur pays par les autorités surinamiennes, qui reprennent ainsi leur coopération avec les autorités françaises interrompue en janvier 2001. Par ailleurs, un comité de sécurité franco-saint-lucien a été créé en mars 2004. La coopération opérationnelle avec les autorités des pays voisins est également développée. Ainsi, les services de police, de douane, de gendarmerie et de justice français et brésiliens tentent de mettre en place une collaboration opérationnelle effective sur le terrain. Cela se traduit notamment par la mise en place d'une patrouille fluviale mixte sur le fleuve Oyapock, la création d'un commissariat commun à l'occasion de la construction du pont sur l'Oyapock ou la signature d'un protocole régional d'échange de renseignements entre les autorités judiciaires. Enfin, le ministre de l'Intérieur a annoncé en juillet 2003 l'examen d'un projet de bureau commun de douane et de police à la frontière avec le Surinam.

Dans le cadre du Plan sécurité en Guyane, les effectifs des forces de l'ordre devraient être encore accrus. Ceux de la police nationale sont en progression de 33,75 % depuis 2000, atteignant le nombre de 531 fonctionnaires au 1^{er} mai 2004, et ceux de la gendarmerie nationale ont crû de 16,4 %, pour atteindre le nombre de 440 gendarmes. Enfin, en application de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, 60 nouveaux fonctionnaires de police de la Direction départementale de la Police aux

(1) Les *kwassas-kwassas* sont de petites embarcations de pêcheurs utilisées pour le transport d'immigrants comoriens.

frontières devraient rejoindre le poste frontalier de Saint Georges de l'Oyapock d'ici 2006. Les premiers policiers ont été affectés en mars 2004.

Récapitulatif des effectifs de police et gendarmerie en Guyane :

<i>Années (au 1^{er} janvier)</i>	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Police</i>	390	429	480	493	531
<i>Gendarmerie</i>	378	382	385	397	407

Le Plan sécurité prévoit également le renforcement de la lutte contre l'orpaillage clandestin, qui cause des dégâts écologiques et humains considérables, et qui est une source importante de violences. En premier lieu, il sera fait application de la possibilité, ouverte par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, pour le procureur de la République d'ordonner la destruction *in situ* des matériels utilisés dans les sites d'orpaillage clandestin ⁽¹⁾. En second lieu, l'arrivée de deux escadrons de gendarmerie mobile supplémentaires en 2001 et en 2004 permettra d'accroître le nombre d'opérations visant à contrôler les divers sites d'orpaillage clandestin. En 2003, le préfet de la Guyane et le Procureur de la République de Cayenne ont engagé 37 opérations « Anaconda », articulées autour de la gendarmerie avec le concours de moyens aériens des forces armées guyanaises, qui ont permis le démantèlement de 871 installations clandestines. Le même nombre d'opérations a été mené dans les seuls six premiers mois de l'année 2004.

2. La recherche d'une plus grande efficacité dans les concours de l'État et de l'Union européenne aux collectivités territoriales d'outre-mer

a) La réforme des dotations de l'État aux collectivités territoriales ultramarines

La répartition des dotations de l'État versées aux collectivités locales d'outre-mer, qui est effectuée selon les mêmes critères qu'en métropole, apparaît fréquemment peu satisfaisante au regard des besoins des différentes collectivités. En effet, les collectivités ultramarines présentent un certain nombre de spécificités telles que l'éloignement, l'insularité, la forte croissance démographique, la faiblesse du PIB par habitant – qui ne représente que 58 % du PIB par habitant en métropole – ou le retard en infrastructures. Cette idée a été consacrée par l'article 47 de la loi de programme pour l'outre-mer, qui prévoit que les modes de calcul et de répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales seront adaptés afin de tenir compte des caractéristiques spécifiques des collectivités locales d'outre-mer.

(1) Article 140 du code minier.

La réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) prévue dans le projet de loi de finances pour 2005 devrait entraîner une augmentation significative des sommes perçues par certaines collectivités territoriales ultramarines. D'une part, le critère de la population prendra plus d'importance, puisque le coefficient de majoration du ratio démographique passe de 10 % à 20 % pour le calcul de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement. Cette mesure, conjuguée à l'extension de la quote-part outre-mer de la dotation nationale de péréquation aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie, devrait permettre une augmentation d'environ 11 milliards d'euros des transferts de l'État. D'autre part, la hausse de la dotation de solidarité urbaine devrait représenter 120 millions d'euros supplémentaires pour les collectivités locales ultramarines. Enfin, la prise en compte d'un critère de superficie pour le calcul de la dotation forfaitaire, sous la forme d'une somme de trois euros par hectare, devrait favoriser les sept communes les plus étendues de Guyane, qui se répartiront 1,209 million d'euros supplémentaires.

Cependant, ces mesures de portée nationale ne seront pas suffisantes pour compenser les handicaps structurels de l'outre-mer. C'est pourquoi le Gouvernement étudie la possibilité d'instaurer une dotation spécifique à l'outre-mer. Cette question a été soumise à l'examen du Comité des finances locales en avril 2004, à l'initiative du ministère de l'Outre-mer. Le rapport rendu par cette institution reconnaît la nécessité de prendre en compte les handicaps structurels qui pèsent sur les collectivités locales ultramarines, notamment par le biais d'un renforcement de la péréquation en faveur de celles-ci. Le Comité s'est notamment déclaré favorable à la création d'une dotation spécifique. Constatant le manque de lisibilité actuel de la dotation globale de fonctionnement, il a considéré que « *la prise en compte plus approfondie de certaines situations très spécifiques paraît en effet devoir passer par des instruments dédiés à cet objectif* », étant donné qu' « *il ne paraît pas envisageable de complexifier la répartition de l'ensemble de la DGF en retenant des critères particuliers* ». Cette dotation spécifique devrait servir principalement à compenser les retards d'investissements qui résultent de la faiblesse de l'autofinancement des collectivités locales, du fait du faible rendement des quatre taxes locales et de l'importance des charges de personnel et, pour les départements, des dépenses sociales.

Certaines dotations sont déjà spécifiques à des collectivités locales d'outre-mer, mais elles ne concernent que des montants relativement réduits :

– La subvention versée aux communes domiennes pour compenser les pertes de ressources fiscales dues aux exonérations de taxe foncière, en application de l'article L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales, reste stable en 2005, avec un montant global de 4,4 millions d'euros.

– Au titre de la dotation de premier numérotage, qui a été prévue par l'article 48 de la loi de programme pour compenser le coût des opérations de

premier numérotage⁽¹⁾, les communes des collectivités d'outre-mer recevront 500 000 euros en 2005, comme en 2004.

– Plusieurs dotations sont spécifiques à la collectivité territoriale de Mayotte. Tout d'abord, une dotation exceptionnelle de 300 000 euros est répartie entre les communes pour compenser une partie des charges liées à la réforme de l'état civil, de 2003 à 2007. La dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires se monte à 3,9 millions d'euros en 2005, suite à une mesure de revalorisation. Les subventions versées au Fonds mahorais de développement et au titre de la convention de développement de Mayotte sont maintenues, avec un montant respectif de 533 572 euros et 2,13 millions d'euros. Enfin, une dotation de remboursement de 2,4 millions d'euros est prévue pour 2005. Au total, les dotations spécifiques à Mayotte progressent de 29 %, pour atteindre un montant total de 10,5 millions d'euros, ce qui fait de Mayotte la première collectivité destinataire de subventions obligatoires.

– La subvention pour la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon fait l'objet d'une revalorisation importante en 2005, avec une dotation de 2,18 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 30 %.

À titre de comparaison, les collectivités ultramarines ont reçu en 2004 la somme de 1 067,7 millions d'euros au titre de la DGF, 23,4 millions d'euros au titre de la dotation globale d'équipement et 28,7 millions d'euros au titre de la dotation globale de décentralisation. L'essentiel des sommes reçues par les collectivités locales d'outre-mer relève donc des dispositifs nationaux.

b) Au niveau européen, « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques »

Dans le cadre de la réforme de la politique européenne de cohésion régionale pour la période 2007-2013, une nouvelle politique à l'égard des régions ultrapériphériques de l'Union européenne devrait être définie. À cette occasion, les trois États concernés, la France, l'Espagne et le Portugal, ainsi que les régions intéressées, ont remis à la Commission européenne un mémorandum commun sur la mise en œuvre de l'article 299 §2 du traité instituant la Communauté européenne.

L'article 299 §2 du traité instituant la Communauté européenne permet de tenir compte des spécificités géographiques, économiques et sociales des régions ultrapériphériques de l'Union européenne pour adopter des mesures particulières à ces régions. Il dispose ainsi que le Conseil peut arrêter des mesures spécifiques à l'égard des régions ultrapériphériques, notamment pour adapter les conditions d'application du traité aux difficultés rencontrées sur place, à condition de ne pas

(1) Les opérations de premier numérotage consistent à numéroter les habitations dans les rues, afin d'obtenir une meilleure connaissance des bases fiscales des communes. Elles ont été rendues obligatoires par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, mais une compensation financière n'a été prévue pour les communes que dans la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Cette compensation sera versée sur cinq ans, de 2004 à 2008.

nuire à l'intégrité de l'ordre juridique communautaire. Il est notamment possible de prévoir des aménagements à la législation communautaire dans les domaines de la politique douanière, la politique fiscale, la politique agricole, la pêche, les aides d'État et les conditions d'accès aux fonds structurels. C'est sur la base de l'article 299 §2 qu'a été mis en place le programme POSEIDOM (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM) en 1989. Le volet agricole du programme POSEIDOM comprend un régime d'aide à l'approvisionnement et des aides au développement de certaines productions de diversification, comme les fruits, les légumes, les fleurs ou le riz en Guyane. Le volet pêche est une aide à l'écoulement de certains produits tels que la crevette guyanaise ou le thon et l'espadon réunionnais. Le volet pêche a été reconduit jusqu'à fin 2006 par le règlement (CE) n° 2328/2003 du Conseil du 22 décembre 2003.

En réponse au mémorandum commun, la Commission européenne a adopté en mai 2004 une communication intitulée : « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques ». L'approche de la Commission privilégie trois grandes orientations : l'accroissement de la compétitivité, l'amélioration de l'accessibilité et le soutien à l'insertion régionale. Elle formule notamment deux propositions significatives tant par leur impact potentiel que par leur caractère novateur :

– la mise en place d'un programme spécifique de compensation des handicaps, financé par le FEDER pour la période 2007-2013, pour réduire les handicaps spécifiques qui affectent l'économie des régions ultrapériphériques, à savoir : l'éloignement, la fragmentation du territoire, l'étroitesse du marché régional, l'insuffisance de diversification économique et les difficultés environnementales telles que les cyclones, l'activité volcanique et sismique ;

– l'élaboration d'un plan d'action pour le grand voisinage, qui tendrait à élargir l'espace d'influence socio-économique et culturelle des régions ultrapériphériques. Il s'agirait de réduire les barrières qui limitent les possibilités d'échanges avec les marchés voisins des Caraïbes, d'Amérique ou d'Afrique. Le plan d'action pour le grand voisinage intègre des mesures non seulement en matière commerciale et douanière, mais aussi dans le domaine de la coopération transnationale et transfrontalière, par exemple pour le traitement des questions migratoires des populations.

La Commission devrait élaborer des propositions plus précises dans le rapport qu'elle doit présenter conformément aux conclusions du Conseil de Séville. Cependant, dès le 14 juillet 2004, elle a présenté un projet de règlement portant dispositions générales sur les fonds structurels, qui propose de doter le futur programme spécifique à l'ultrapériphéricité de 1,1 milliard d'euros pour les sept régions ultrapériphériques. Ce projet est actuellement soumis à l'examen des États membres.

Cette approche, qui prend en compte les spécificités de l'outre-mer et la nécessité d'adapter certaines règles communautaires pour favoriser le

développement de ces régions, est conservée dans le projet de traité établissant une constitution pour l'Europe. En effet, l'article 299 §2 actuel est repris dans les articles III-186 et III-330 du projet de traité constitutionnel et complété par de nouvelles dispositions :

– D'une part, le champ d'adaptation possible du traité est étendu à l'ensemble des politiques communautaires, et les modalités de cette adaptation visent tous les actes européens susceptibles de produire leurs effets dans ces départements, qu'il s'agisse de lois, de lois-cadres, de règlements ou de décisions.

– D'autre part, l'article IV-4§7 prévoit qu'une collectivité puisse passer du statut de PTOM à celui de RUP sur décision du Conseil à l'unanimité, sans avoir à modifier le traité. En effet, « *le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision européenne modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire français, néerlandais ou danois visé aux paragraphes 2 et 3. Le Conseil européen statue à l'unanimité après consultation de la Commission* ». Cette disposition devrait permettre à Mayotte de devenir une région ultrapériphérique. Dans cette perspective, une déclaration, annexée à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a agréé le traité, reconnaît la vocation de Mayotte à devenir une région ultrapériphérique, dès que la France jugera que les conditions sont réunies.

3. Le développement de la coopération régionale

Alors que les collectivités d'outre-mer ont longtemps vécu dans une relation exclusive avec la métropole, l'ouverture des collectivités ultramarines sur leur environnement régional apparaît depuis plusieurs années comme une priorité qu'il convient d'encourager et d'organiser. La mise en œuvre d'une politique active de coopération régionale est certes favorable au développement économique, social et culturel des DOM, mais elle est également un atout pour la politique étrangère menée par la France dans la Caraïbe et l'océan Indien.

Les DOM disposent depuis la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer d'instruments juridiques propres pour promouvoir cette démarche régionale. Les élus des conseils généraux ou régionaux peuvent en effet jouer un rôle dans la négociation des conventions internationales concernant la coopération régionale. D'une part, les assemblées délibérantes peuvent adresser des propositions au Gouvernement français. D'autre part, les présidents des conseils généraux ou régionaux peuvent participer aux négociations, voire même être habilités à négocier et signer des accords internationaux, y compris dans des domaines de compétence de l'État ⁽¹⁾. Enfin, ces présidents peuvent participer aux négociations avec l'Union européenne sur les conditions d'application de l'article 299 §2 du traité instituant la Communauté européenne, et les régions peuvent participer comme membre associé ou observateur à des organisations régionales.

(1) Cette possibilité a été utilisée deux fois par la région de la Réunion, qui a conclu un accord-cadre sur la coopération avec la République des Seychelles en février 2003, puis un accord sur l'éducation avec la République malgache.

Les conférences de coopération régionale constituent également un outil intéressant pour développer la concertation entre les DOM et le Gouvernement en matière diplomatique. Présidée par un ambassadeur, la conférence de coopération régionale est chargée de coordonner les politiques de coopération régionale conduites par l'État et les exécutifs des départements et régions d'outre-mer. Elle est informée des politiques menées, et examine les actions permettant de les coordonner. Une première réunion de la conférence de coopération régionale Antilles-Guyane s'est tenue le 8 février 2003 à Basse-Terre et a dressé un bilan positif de la première année de mise en œuvre du fonds de coopération régionale. La deuxième réunion se tiendra au cours du troisième trimestre 2004 à Cayenne. La première conférence de la coopération régionale de l'Océan Indien s'est tenue en janvier 2004 à La Réunion et a permis de mettre en place un réseau d'acteurs en vue de faciliter les échanges sur le sujet.

Le troisième instrument destiné à favoriser la coopération régionale est le fonds de coopération régionale mis en place pour chaque DOM en 2000, puis également à Mayotte par la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. Ces fonds, dont les crédits figurent à l'article 35 du chapitre 46-94 du budget du ministère de l'Outre-mer, sont alimentés par des crédits de l'État et peuvent recevoir des dotations du département, de la région ou de toute autre collectivité ou organisme public. Ils permettent de soutenir des projets qui contribuent à favoriser l'intégration des collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional, et ce dans tous les secteurs d'activité. Chaque projet doit présenter une véritable dimension régionale et donc associer un ou plusieurs État(s) étranger(s) de la zone et un ou plusieurs département(s) d'outre-mer. L'utilisation des crédits du fonds est décidée par un comité de gestion composé à parité de représentants de l'État et des collectivités locales, et présidé par le préfet du DOM concerné. Le comité de gestion se réunit au moins deux fois par an pour se prononcer sur les opérations éligibles. Les fonds de coopération régionale ont notamment permis de cofinancer des actions à destination de la République Dominicaine, La Dominique, Sainte-Lucie, La Barbade, Cuba, Haïti, Trinité et Tobago dans la zone des Antilles, Madagascar, les Comores, l'Île Maurice, les Seychelles, le Zimbabwe, le Mozambique et l'Afrique du Sud dans la zone de l'océan Indien. Le montant annuel des crédits affectés à ces fonds s'élève depuis 2003 à 3,5 millions d'euros.

En 2004 une nouvelle procédure de gestion de ces crédits a été mise en place. Celle-ci s'inspire des principes de la loi organique relative aux lois de finance du 1^{er} août 2001 et a permis d'ajuster les enveloppes en fonctions des besoins définis localement par les partenaires de la coopération régionale. Ces besoins, qui ont été consignés dans des contrats d'objectifs et de moyens, sont présentés dans le tableau suivant :

Le montant des fonds de coopération régionale pour chaque collectivité :

Guadeloupe	509 690,00 €
Guyane	545 243,12 €
La Réunion	556 200,00 €

Martinique	1 136 761,03 €
Mayotte	411 066,00 €
TOTAL	3 158 960,15 €

À titre d'exemple, la Guyane a développé ses relations bilatérales avec le Brésil (dans les domaines économique, culturel, scientifique et technique), le Guyana (domaines de la santé, de l'éducation, de la sécurité, de l'environnement) et le Surinam (lutte contre l'immigration illégale).

Le dernier instrument d'insertion des départements d'outre-mer dans leur environnement régional est la « coopération décentralisée » prévue aux articles L. 1114-1 à L. 1114-7 du code général des collectivités territoriales. Cette procédure permet aux collectivités territoriales des DOM d'établir des liens avec des collectivités territoriales étrangères. Le département de la Guadeloupe a choisi de développer des liens avec la province de La Havane (Cuba), le département de la Guyane avec l'État d'Amapa (Brésil), le département de La Réunion avec Antananarivo (Madagascar) et la région de La Réunion avec la province du Kwazulu Natal (Afrique du Sud), l'État du Karnakata (Inde) et Tananarive (Madagascar). Cela permet notamment de développer des coopérations sur des problèmes précis qui ne concernent que certaines zones d'un État, par exemple les zones frontalières.

*

* *

CONCLUSION

L'examen du projet de loi de finances pour 2005 a permis de constater l'attention que portait le Gouvernement aux problématiques ultramarines. L'effort financier en faveur des départements d'outre-mer, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon est en progression sensible, afin de conduire une politique de rattrapage ambitieuse. À l'opposé de l'assistanat, la politique menée en application de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 crée les conditions d'un développement économique durable de ces territoires qui ont trop longtemps connu une forte dépendance envers la métropole.

Il serait, par ailleurs, erroné de penser que la relation entre la métropole et les collectivités ultramarines est à sens unique. L'outre-mer est une source de bénéfices pour la France, sur le plan économique, social et culturel.

Tout d'abord, la jeunesse de la population ultramarine contribue de manière importante au dynamisme démographique français. Ainsi, la moitié de la population a moins de vingt-cinq ans en Guyane et à la Réunion ; trois Mahorais sur cinq ont moins de vingt ans.

L'outre-mer est également une source prometteuse de développement économique. Les économies ultramarines connaissent une croissance plus soutenue qu'en métropole et montrent une capacité à créer davantage d'emplois. Elles fournissent à la métropole aussi bien des matières premières inexistantes dans l'Hexagone que des recettes touristiques. Ainsi, la campagne « la France des trois océans » menée par les ministères de l'outre-mer et du tourisme met en valeur la variété de destinations et de paysages offerts par les départements et collectivités d'outre-mer. L'outre-mer présente également des potentialités de développement considérables dans des secteurs d'avenir tels que la recherche ou l'exploitation des énergies renouvelables, où il marque une grande avance sur la métropole. Les expériences opérées localement peuvent servir d'exemple pour la métropole ou pour les pays voisins. On peut citer à cet égard le cas de Mayotte, qui a mis en place une protection de son lagon afin de créer les conditions d'un « tourisme durable » et qui a développé des techniques agricoles limitant l'érosion des sols.

En troisième lieu, les collectivités ultramarines confèrent à la France une dimension intercontinentale et un statut de puissance maritime, présente dans trois océans : l'océan Atlantique, l'océan Indien et l'océan Pacifique. Grâce à ses DOM, la France peut siéger au sein de diverses organisations régionales américaines comme la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ou la Commission de l'océan Indien, dont elle a assuré la présidence en 2004. Elle développe également des coopérations bilatérales et thématiques avec des États de la Caraïbe ou de l'océan Indien.

Enfin, les territoires ultramarins permettent à la métropole d'être sensible à la diversité culturelle, ce qui constitue un atout dans le contexte de mondialisation.

Le projet de création d'un centre culturel et d'affaires de l'outre-mer à Paris s'inscrit dans cette logique : il aura pour objectif de promouvoir l'outre-mer sous tous ses aspects.

L'outre-mer français est donc bien une source de richesses indéniables, notamment pour le reste de la France, et les politiques publiques menées par le ministère de l'Outre-mer visent à lui donner toute son ampleur.

*

* *

La Commission a procédé à l'audition conjointe avec la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, de Mme Brigitte Girardin, ministre de l'Outre-mer, sur les crédits de ce ministère.

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

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

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

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

La globalisation de tous les moyens affectés au fonctionnement des préfectures d'outre-mer sera poursuivie en 2005 grâce au transfert des crédits de personnel et de fonctionnement des préfectures au ministère de l'Intérieur qui gère déjà les crédits d'équipement. Après la préfecture de la Martinique l'an dernier, les préfectures de la Guyane, de la Guadeloupe, de La Réunion et de Saint-Pierre-et-Miquelon rentreront en 2005 dans ce processus. Pour ce faire, 37,7 millions d'euros et 969 emplois sont transférés à partir du budget de l'outre-mer sur celui de l'intérieur.

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

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

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

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

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

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

Enfin, les nouvelles mesures en faveur de l'emploi créées par le plan national de cohésion sociale seront mises en œuvre outre-mer, à l'instar de la mise en place des maisons de l'emploi, de la modernisation et du développement de l'apprentissage et du contrat d'avenir destiné à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de solidarité spécifique.

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

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

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

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

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

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

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

En outre, l'effort budgétaire de l'État en faveur de la construction de logements sociaux en accession à la propriété et en locatif sera renforcé en 2005 grâce à la montée en puissance des dispositions fiscales de la loi de programme pour l'outre-mer. Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie a chiffré à 35 millions d'euros la dépense fiscale qui sera ainsi « injectée » dans le BTP outre-mer.

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

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

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

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

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

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

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

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

Le ministère de l'Outre-mer s'inscrit résolument dans la politique de modernisation de l'État décidée par le Premier ministre en anticipant la réforme de la gestion publique mise en œuvre par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Afin de tester le processus budgétaire qui sera applicable à partir du 1^{er} janvier 2006, le ministère a introduit, dans son budget pour 2005, des outils qui permettront de responsabiliser les gestionnaires publics et d'anticiper le passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats. Outre la poursuite de l'expérimentation effectuée à la Martinique en 2004, qui consiste à globaliser – et donc à rendre fongibles – les crédits des différentes mesures en faveur de l'emploi, deux chapitres nouveaux ont été créés

pour accueillir respectivement les crédits du logement social et ceux de la coopération régionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Enfin, il a souhaité appeler l'attention de la ministre sur la nécessité de réduire les délais d'engagement des procédures de reconnaissance en état de catastrophe naturelle en citant à titre d'exemple l'arrêté concernant les inondations et coulées de boues de mai 2004 en Guadeloupe, qui n'a toujours pas été transmis

aux communes sinistrées. Déplorant que leurs habitants ne puissent, par conséquent, effectuer les démarches auprès des compagnies d'assurance afin d'être indemnisés, il a demandé si des modifications rapides sur les délais de mise en œuvre de la procédure pouvaient être envisagées.

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

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

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

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

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

— Un avant-projet de statuts de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy est actuellement l'objet d'une concertation avec les élus de ces îles. Le ministère de l'Outre-mer souhaite soumettre ce projet au conseil des ministres à la fin de l'année 2004, puis au Parlement avant juillet 2005. Il s'agit d'une réforme complexe, du fait de l'absence de précédent de transformation d'une commune, d'un département d'outre-mer en collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, qui nécessitera la modification de nombreux codes.

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

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

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

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

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

— Le projet d'usine de nickel dans la province Nord de Nouvelle-Calédonie est d'une importance politique prioritaire pour le Gouvernement qui est conscient des inquiétudes qu'il suscite. Pour soutenir ce projet, piloté par la SMSP, le Gouvernement a décidé de lui consacrer l'équivalent de 630 millions de dollars sous forme de défiscalisation. L'échéance du 1^{er} janvier 2006 pour la réalisation

de ce projet sera respectée, de même que celle du 1^{er} novembre 2004, pour la remise de l'étude de faisabilité bancaire par la société Falconbridge.

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

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

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

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

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

Le programme 2 « amélioration des conditions de vie outre-mer », avec 19 % des crédits, visera à faciliter aux populations ultramarines l'accès au logement, à participer à l'aménagement des territoires et à concrétiser le principe

de continuité territoriale. Il permettra aussi de définir un environnement sanitaire et social adapté ainsi qu'un environnement culturel valorisé. Il se déclinera en six actions complémentaires : logement, aménagement du territoire, continuité territoriale, actions sanitaires et sociales, protection sociale, actions culturelles.

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

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

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

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

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

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

— Le Gouvernement a procédé dès la fin de l'année 2002 à la régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement que devaient recevoir les communes de Guadeloupe à la suite d'une correction des bases de calcul que le Gouvernement précédent n'avait pas jugé utile d'opérer. Certaines communes avaient contesté en 2000 ou en 2001 le montant qui leur était versé. Elles ont obtenu gain de cause devant le tribunal administratif. En conséquence, elles ont bénéficié d'une régularisation portant sur une période antérieure à l'année 2003, le Gouvernement ayant donc tiré toutes les conséquences juridiques des décisions de justice intervenues dans cette matière.

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

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

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

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

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

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

— La reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle permet aux particuliers, lorsque leur commune a été reconnue sinistrée, de se retourner vers leur assureur dans un délai de 10 jours à partir de la parution de l'arrêté interministériel. Concernant les inondations et coulées de boue survenues en Guadeloupe en mai dernier, la commission compétente s'est réunie le 6 septembre

dernier sous l'autorité du représentant du ministre de l'Intérieur. L'arrêté interministériel est sur le point d'être publié.

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

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

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

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

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

Puis il a interrogé la ministre sur :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*

* *

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission des Lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'Outre-mer pour 2005 (départements et régions d'outre-mer).

N° 1868 – 06 : Avis sur le projet de loi de finances pour 2005 : Outre-mer – Départements et régions d'outre-mer (Didier Quentin)