



N° 258

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances
pour 2003** (n° 230),

TOME XVI

OUTRE-MER

PAR M. JOËL BEAUGENDRE,

Député.

Voir le numéro : **256** (annexes **34** et **35**)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
1^{ERE} PARTIE : LES CHOIX BUDGETAIRES OPERES POUR 2003 SONT LES PREMISSES D'UNE POLITIQUE NOUVELLE POUR L'OUTRE-MER	11
Chapitre 1 ^{er} : Les grandes lignes du projet de budget pour 2003.....	11
I. — UN BUDGET DE TRANSITION QUI MET EN ŒUVRE, DES 2003, DES MESURES ANNONCIATRICES D'UNE POLITIQUE NOUVELLE	11
A. UN BUDGET « VERITE » EN RUPTURE AVEC LES EFFETS D’AFFICHAGE DES PRECEDENTS BUDGETS.....	12
B. LA MISE EN PLACE « D’UN PASSEPORT MOBILITE », PREMIERE MESURE POUR CONCRETISER LE PRINCIPE DE CONTINUITE TERRITORIALE	17
C. LA MISE EN ŒUVRE DE MOYENS SPECIFIQUES SUPPLEMENTAIRES POUR L’AIDE AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES COLLECTIVITES LES PLUS DEFAVORISEES.....	18
II. — LES DEUX PRIORITES BUDGETAIRES : LE SOUTIEN A L’EMPLOI ET L’AIDE AU LOGEMENT	18
A. LES ACTIONS EN FAVEUR DE L’EMPLOI ET DE L’INSERTION SOCIALE	18
B. L’AIDE AU LOGEMENT ET LA REHABILITATION DE L’HABITAT INSALUBRE CONSTITUENT UN VOLET ESSENTIEL DE L’ACTION DU MINISTERE	19
III — L’OUTRE-MER PARTICIPE A L’ACTION DU GOUVERNEMENT DE MODERNISATION DE L’ETAT	25
A. LES MESURES RELATIVES A LA GESTION DU PERSONNEL FAVORISENT LA MODERNISATION ET RENFORCENT LES MOYENS DE L’ACTION DE L’ETAT OUTRE-MER	25
B. UNE EXPERIENCE DE DECONCENTRATION : LA GLOBALISATION DES CREDITS DE LA PREFECTURE DE LA MARTINIQUE.....	25
C. UNE REMISE A NIVEAU DU PARC IMMOBILIER DU MINISTERE DE L’OUTRE-MER	26

Chapitre II : La future loi de programme pour l'outer-mer : relancer la création d'emplois dans le secteur productif et l'investissement pour un véritable développement économique de l'outer-mer	27
--	----

I. — LA LOI D'ORIENTATION POUR L'OUTRE-MER N'A PAS EU LES EFFETS ESCOMPTEES	27
--	-----------

II. — LES GRANDS AXES DE LA LOI DE PROGRAMME.....	31
--	-----------

A. ASSURER LA CONTINUITÉ TERRITORIALE DE TOUTES LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER AVEC LA METROPOLE	31
---	----

B. FAVORISER UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DURABLE, FONDE SUR UNE ECONOMIE PRODUCTIVE	32
---	----

C. UNE POLITIQUE SOCIALE RENOVEE	33
--	----

2^{EME} PARTIE : DES COLLECTIVITES LOCALES FRAGILISEES PAR LE MANQUE DE RESSOURCES FINANCIERES	35
---	-----------

Chapitre 1 ^{er} : Des collectivités locales trop dépendantes des concours financiers de l'Etat	35
---	----

I. — LES CAUSES DES DIFFICULTES FINANCIERES DES COLLECTIVITES LOCALES D'OUTRE-MER.....	35
---	-----------

II. — LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT : LA DGF, LA DGE, LA DGD.....	37
--	-----------

A. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT.....	38
---	----

1. La dotation globale de fonctionnement des communes.....	38
--	----

a) <i>La dotation forfaitaire</i>	39
---	----

b) <i>La dotation d'aménagement</i>	39
---	----

2. La dotation globale de fonctionnement des départements	40
---	----

3. les réformes sociales de 1999 et 2000 et leurs conséquences sur les dotations aux collectivités locales (DGF et DGD).....	41
--	----

a) <i>La couverture maladie universelle et la dotation générale de décentralisation</i>	41
---	----

b) <i>La suppression des contingents d'aide sociale et la DGF</i>	41
---	----

B. LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT (DGE)	42
---	----

1. La DGE des communes	42
------------------------------	----

2. La DGE des départements	43
----------------------------------	----

C. LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION (DGD)	43
---	----

1. La DGD des départements d'outer-mer.....	43
---	----

2. La DGD des régions d'outer-mer.....	44
--	----

III. — UNE STRUCTURE DE FINANCEMENT DES DEPENSES LOCALES DESEQUILIBREE.....	45
--	-----------

Chapitre II : Une fiscalité inadaptée	49
I. — UN FAIBLE POTENTIEL FISCAL EN MATIERE D'IMPOSITION DIRECTE	49
II. — LES IMPOTS LOCAUX ONT UN FAIBLE RENDEMENT MAIS UN TAUX D'IMPOSITION PAR HABITANT ELEVE	50
III. — UNE FISCALITE INDIRECTE IMPORTANTE : L'OCTROI DE MER ET LA TAXE SUR LES CARBURANTS MAIS DONT L'AVENIR EST INCERTAIN	51
A. L'OCTROI DE MER	51
B. LA TAXE SPECIALE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS PETROLIERS	53
Chapitre III : Les premières mesures envisagées pour renforcer la capacité financière des collectivités locales d'outre-mer	54
I. — REVOIR LES BASES D'EVALUATION DES IMPOTS LOCAUX	54
II. — FACILITER LE VERSEMENT DES AIDES FINANCIERES PROVENANT DES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS	55
EXAMEN EN COMMISSION	57
ANNEXES	69
ANNEXE 1 : Dotation globale de fonctionnement.....	70
ANNEXE 2 : Dotation globale d'équipement.....	71
ANNEXE 3 : Dotation générale de décentralisation	72

MESDAMES, MESSIEURS,

Après les formidables effets d'annonce de la loi d'orientation pour l'outre-mer et une forte mobilisation de crédits budgétaires pour les années 2001 et 2002, force est de constater que la déception outre-mer a été brutale : l'égalité sociale, acquise et établie par l'action du Président de la République, a certes constitué un progrès mais tout reste à faire pour favoriser un développement économique durable centré sur le secteur productif.

Le principal défi pour les années à venir reste donc de définir une politique d'égalité économique et de marquer une rupture avec la politique menée ces dernières années de développement du secteur non marchand, en usant de dispositifs très dispendieux tels que les emplois-jeunes.

La politique en faveur de l'outre-mer doit s'inscrire dans une perspective de long terme. Or, trop souvent, le principe d'annualité budgétaire a favorisé une gestion au jour le jour des problèmes sans assurer une cohésion d'ensemble : l'essentiel était d'avoir rapidement des résultats en matière de lutte contre le chômage et de répondre sans attendre au défi de l'insertion professionnelle et sociale de la jeunesse.

La baisse artificielle du chômage de ces dernières années, en outre-mer, n'était pas le signe d'une relance de l'activité économique mais la traduction des efforts de la solidarité financière de la collectivité nationale au bénéfice de l'outre-mer. Cette mobilisation des crédits ne pouvait être efficace sur le long terme car cette politique avait pour pierre angulaire le traitement social du chômage alors que l'outre-mer a besoin d'emplois dans le secteur productif et d'un développement économique durable.

Félicitons-nous que ce projet de budget pour 2003 tourne le dos, résolument, aux effets d'annonce et soit construit pour financer des projets concrets.

Il convient de souligner que la mise en œuvre de la loi d'orientation pour l'outre-mer s'est traduite par un catalogue de dispositifs de soutien à l'emploi qui se sont révélés bien souvent inadaptés aux besoins des entreprises et qui ont en outre causé de redoutables questions de financement aux collectivités locales.

Pour 2002 le gouvernement précédent avait affiché, de manière peu réaliste, l'objectif d'aider à l'insertion professionnelle de 23 000 personnes avec 10 000 bénéficiaires potentiels du Projet Initiatives Jeunes (PIJ), 3 000 jeunes recrutés en contrepartie de départs en préretraite, au titre du congé emploi-solidarité et 10 000 allocataires de l'aide au retour à l'activité (ARA). En réalité, pour l'année 2002, un tiers de ces aides seulement devrait être financé (en année pleine le nombre de personnes aidées devrait avoisiner 7 500).

Pour tenir compte de l'expérience de l'année 2002, les prévisions pour 2003 ont été fixées avec pragmatisme et réalisme. Dans cet esprit, les moyens prévus pour financer les aides à l'emploi, mises en œuvre par la loi d'orientation pour l'outre-mer, ont été réajustés. C'est cependant plus de 46 millions d'euros qui seront consacrés à leur mise en œuvre, soit une augmentation de 23 % par rapport à ce qui aura été réellement dépensé en 2002 pour ces aides à l'emploi.

Le budget de l'outre-mer a trop longtemps été présenté au travers d'un prisme déformant.

Depuis 1998, l'affichage politique consistait à annoncer, en loi de finances initiale, un taux de progression des crédits spectaculaire mais ces budgets surdimensionnés et mal adaptés aux spécificités locales de l'outre-mer, se traduisaient par une sous-consommation massive des crédits.

La politique menée en restait donc au stade des intentions sans que la sous-consommation des crédits ne conduise à s'interroger sur l'opportunité de poursuivre une telle politique, visiblement inadaptée aux besoins de l'outre-mer.

Ainsi, le montant cumulé des reports de crédits sur les quatre derniers budgets est de 727 millions d'euros et sur le seul exercice budgétaire 2002, c'est plus de 200 millions d'euros qui n'ont pas été consommés.

Depuis 1998, c'est une moyenne de près de 20 % des crédits votés en loi de finances initiale qui n'ont pas été consommés.

Il convient donc de marquer une rupture avec cette pratique qui fausse totalement le pouvoir de contrôle de la représentation nationale. En effet, l'enveloppe de crédits inscrite dans le projet de budget d'une année ne correspond pas au montant des crédits dont disposera le département ministériel au cours de cet exercice compte tenu de l'ampleur des crédits reportés des années précédentes.

Ce projet de budget pour 2003 est donc un budget « vérité ». Il annonce une approche nouvelle qui s'appliquera à l'élaboration de la loi de programme sur quinze ans pour l'outre-mer.

A périmètre constant, le budget pour l'outre-mer progresse de 1,5 % par rapport à 2002, ce qui est supérieur à l'évolution générale du projet de budget pour 2003.

Même si la progression des crédits peut paraître modeste par rapport aux budgets précédents, ce budget 2003 permettra de financer, dès 2003, deux mesures nouvelles pour l'outre-mer : le passeport-mobilité et les conventions de développement pour Wallis et Futuna, d'une part, et Mayotte, d'autre part.

La préparation de la loi de programme fait actuellement l'objet d'une large concertation avec l'ensemble des partenaires politiques et socio-économiques de l'outre-mer. Cette loi de programme devrait permettre le développement économique de l'outre-mer, de consolider son statut européen et renforcer la démocratie de proximité en responsabilisant davantage les élus locaux.

Dans le cadre de la réforme de la décentralisation, la Constitution devrait prochainement consacrer le principe de l'autonomie financière des collectivités locales. Pour éviter que ce principe ne reste un vœu pieu, votre rapporteur voudrait insister sur la nécessité de revoir complètement l'architecture des concours financiers de l'Etat, et tout particulièrement pour les collectivités locales de l'outre-mer qui sont confrontées à des difficultés financières sans commune mesure avec celles de la métropole.

Le critère de répartition essentiel des dotations de l'Etat est aujourd'hui, en outre-mer, le critère de la variation de la population alors qu'en métropole d'autres critères beaucoup plus fins sont utilisés comme celui du potentiel fiscal des collectivités ainsi que la prise en compte des difficultés socio-géographiques. Il paraît aujourd'hui indispensable de redéfinir des critères de répartition qui soient financièrement pertinents et adaptés aux spécificités de nos régions ultramarines.

1^{ERE} PARTIE

LES CHOIX BUDGETAIRES OPERES POUR 2003 SONT LES PREMISSES D'UNE POLITIQUE NOUVELLE POUR L'OUTRE-MER

CHAPITRE I^{ER}

Les grandes lignes du projet de budget pour 2003

I. — UN BUDGET DE TRANSITION QUI MET EN ŒUVRE, DES 2003, DES MESURES ANNONCIATRICES D'UNE POLITIQUE NOUVELLE

Le montant total des crédits destinés au ministère de l'outre-mer s'élève à 1,084 milliard d'euros soit une progression nette de 0,56 % par rapport aux crédits votés de la loi de finances initiale pour 2002

Il convient cependant de souligner qu'une expérimentation de la gestion des crédits de la préfecture de la Martinique a conduit à transférer 10,5 millions d'euros de crédits de rémunération du personnel de cette préfecture au ministère de l'intérieur, les crédits de fonctionnement relevant déjà de ce ministère ⁽¹⁾. Sans cette mesure de transfert, c'est-à-dire à périmètre identique à la loi de finances initiale pour 2002, l'augmentation réelle des crédits attribués au Ministère de l'outre-mer serait de 1,5 %, progression supérieure à la moyenne des autres départements ministériels (budgets civils progression moyenne de 1,1 %).

Cette progression des crédits, malgré les fortes contraintes que fait peser la maîtrise de la dépense publique, traduit la volonté du Gouvernement de poursuivre l'effort fait en faveur de l'outre-mer ces dernières années. Rappelons que de 1997 à 2002 les crédits du secrétariat d'Etat à l'outre-mer sont passés de 4,8 milliards à 7,07 milliards de francs, soit une progression de 46 %, ou de 27 % à structure constante. Une évolution identique a pu être constatée en prenant en compte l'ensemble des dépenses publiques pour l'outre-mer dans les différents ministères, qui sont passées sur la même période de 45,3 milliards de francs à plus de 62 milliards de francs, soit une progression de 35 %.

Cet effort massif en faveur de l'outre-mer doit cependant être relativisé car les crédits votés ces dernières années ont été faiblement consommés.

Le volontarisme politique affiché par les promoteurs de la loi d'orientation pour l'outre-mer ne s'est pas traduit concrètement et cette politique n'en est resté qu'au stade des intentions.

(1) Cette expérimentation fera l'objet d'une analyse au point III.B.

A. UN BUDGET « VERITE » EN RUPTURE AVEC LES EFFETS D’AFFICHAGE DES PRECEDENTS BUDGETS

Depuis plusieurs années le Secrétariat d’Etat à l’outre-mer ne parvient pas à utiliser efficacement les crédits votés, ce qui conduit à des reports massifs de crédits d’année en année. Ainsi le montant cumulé des reports de crédits des quatre derniers budgets, soit en moyenne 20 % des lois de finances initiales, s’élève à plus 727 millions d’euros et, sur le seul budget 2002, c’est plus de 200 millions d’euros qui n’ont pas été consommés.

Plusieurs mécanismes peuvent expliquer cette sous-consommation des crédits et ces reports massifs. Ils ont pour conséquence de totalement fausser le travail de contrôle parlementaire, l’enveloppe du budget inscrite dans le projet de loi de finances d’une année ne correspondant pas au montant des crédits que le département ministériel devra gérer au cours de cet exercice, compte tenu de ces reports.

Les reports de crédits sont la principale cause de l’écart entre la dotation en loi de finances initiale et le montant total des crédits disponibles. D’autres mouvements de crédits peuvent intervenir au cours d’un exercice budgétaire ayant pour effet de modifier le montant des crédits inscrits dans la loi de finances initiale, comme par exemple le mécanisme de la loi de finances rectificative, la parution de décrets d’ouverture de crédits pour dépenses accidentelles ou des décisions d’annulation de crédits. Pour le budget de l’outre-mer ces autres mesures sont traditionnellement peu importantes, le mécanisme essentiel étant celui des reports de crédits.

Les reports de crédits depuis 1998

L’exécution budgétaire de ces quatre derniers exercices budgétaires se caractérise par **des montants importants de reports de crédits**. Ces reports sont synthétisés dans le tableau ci-dessous :

	<i>en €</i>				
	Fin 1998	Fin 1999	Fin 2000	Fin 2001	Total
Dépenses ordinaires	28 221 586	36 867 667	46 449 358	59 482 095	171 020 706
Dépenses en capital	103 450 986	135 884 410	176 130 714	141 378 652	556 844 762
Total	131 672 572	172 752 077	222 580 072	200 860 747	727 865 468

	<i>en €</i>				
LFI de l’année suivante	854 327 783	971 594 537	1 040 516 628	1 078 129 663	3 944 568 611
Total de la ressource bud,	986 000 355	1 144 346 614	1 263 096 700	1 278 990 410	4 672 434 079
Part des reports / LFI en %	15,41	17,78	21,39	18,63	18,45

Source : ministère de l’outre-mer.

Ces chiffres appellent les commentaires suivants :

- le montant des reports est proche en moyenne de 19 % et a pu dépasser les 21 % de la dotation de l'année suivante ;
- en quatre ans, les reports de crédits ont augmenté de plus de 52 % ;
- **le montant des reports de crédits des deux dernières années dépasse 423 millions d'euros soit près de 60 % du montant total** des reports de crédits de la période. On est donc en présence de budgets d'affichage dont les crédits n'ont qu'un caractère virtuel. Le cas des mesures de la loi d'orientation pour l'outre-mer (Loom) pour 2002 en est une bonne illustration ;
- sur la période considérée, le montant des reports équivaut à :
 - plus de trois années de dotations de la ligne budgétaire unique (LBU),
 - près de deux années de dotations du FEDOM,
 - 91 % de la LFI de l'année 1997. Sur la période, c'est donc près d'un budget de l'outre-mer qui n'a pas été consommé.

Analyse des causes de la sous-consommation des crédits

La sous-consommation des crédits du ministère, qui **se concentre principalement sur les lignes du logement et du FEDOM** (ce sont aussi les plus importantes), s'explique principalement par :

- **une augmentation très rapide de la ressource budgétaire** sans que le ministère ait eu les moyens de les consommer au même rythme. Contrairement aux budgets précédents, **l'augmentation du budget pour 2003 est raisonnable** (+1,5 %) ;
- l'absence de moyens de pilotage du budget et du suivi de son exécution qui conduisait bien souvent à justifier le besoin en constatant la dépense. La mise en place d'une cellule de contrôle de gestion devrait y remédier ;
- la difficile prise en compte des problèmes concrets du logement : problèmes fonciers et de viabilisation des terrains, situation financière des communes, capacités des opérateurs, etc. ;
- concernant le FEDOM, la lente mise en œuvre des mesures nouvelles de la loi d'orientation (Loom) et les modalités de gestion des crédits. Pour résoudre cette difficulté, une expérimentation de déconcentration des crédits du FEDOM aura lieu en 2003 à La Martinique.

Les incidences des mesures de régulation budgétaire : les gels de crédits et les annulations

La précédente législature a été caractérisée par le remplacement des mesures classiques de régulation budgétaire (gels de crédits, annulations) par la mise en oeuvre de « contrats de gestion ». En théorie, les contrats de gestion sont censés être une procédure par laquelle les ministères « dépensiers » sont chargés de décider eux-mêmes quels crédits peuvent être mis en réserve ou annulés afin que le respect de la norme de progression des dépenses de l'Etat ne pénalise pas de manière aveugle les différents ministères.

En réalité, les contrats de gestion ne font pas vraiment l'objet d'une négociation. On désigne sous cette appellation l'ensemble des mesures de régulation budgétaire intervenant au cours d'un exercice. S'agissant du budget de l'outre-mer, la régulation budgétaire se manifeste surtout par la non délégation de certains crédits aux ordonnateurs secondaires. Pour l'année 2000, le rapport du contrôleur financier indique que le contrat de gestion a concerné les sommes et les chapitres retracés dans le tableau ci-dessous.

CONTRAT DE GESTION 2000

(en millions d'euros)

	Dotations en loi de finances initiale	Contrat de gestion	Part (en %) du contrat de gestion dans les crédits inscrits en LFI
44-03 FEDOM	320,4	32,0	9,99
65-01 LBU	140,0	54,9	39,21
68-01 FIDOM	33,2	9,2	27,59
68-90 FIDES	22,0	39,6	180,59
Total chapitres concernés par le contrat	515,5	135,7	26,32
Budget 2000	971,6	135,7	13,96
DO 2000	719,3	32,0	4,45
DC 2000	252,3	103,7	41,09

Source : rapport du contrôleur financier sur l'exercice 2000 ; « vert » budgétaire.

Pour l'année 2001, le contrat de gestion a concerné les chapitres suivants :

CONTRAT DE GESTION 2001

(en millions d'euros)

	DOTATION EN LOI DE FINANCES INITIALE	REPORTS	GELS	TOTAL CONTRAT DE GESTION	PART DU CONTRAT DE GESTION DANS LA DOTATION EN LOI DE FINANCES
34-96	20,4	0,2		0,2	0,7
41-56	71,8		1,7	1,7	2,3
44-03	402,5	40,2		40,2	10,0
<i>Dépenses ordinaires</i>	<i>494,6</i>	<i>40,4</i>	<i>1,7</i>	<i>42,1</i>	<i>8,5</i>
57-91	3,1	0,3		0,3	9,7
65-01	144,8	50,2	4,0	54,1	37,4
67-51	1,9	1,5		1,5	79,4
67-54	-	9,8	3,0	12,8	
68-90	22,3	30,5	2,4	32,9	147,9
<i>Dépenses en capital</i>	<i>172,1</i>	<i>92,2</i>	<i>9,5</i>	<i>101,7</i>	<i>59,1</i>
Budget 2001	1 040,5	132,6	11,1	143,7	13,8
DO 2001	788,7	40,4	1,7	42,1	5,3
DC 2001	251,8	92,2	9,5	101,7	40,4

Source : secrétariat d'Etat à l'outre-mer, « vert » budgétaire 2001.

Les contrats de gestion prévoient que plus de 10 % du montant dont le Parlement a autorisé la dépense seront reportés vers l'exercice suivant.

La Cour des comptes considère que ⁽¹⁾ le recours aux contrats de gestion fausse la portée de l'autorisation budgétaire délivrée par le Parlement dans le cadre de la loi de finances initiale, la régularité de ce mécanisme au regard des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 apparaissant discutable à plusieurs titres :

– la « mise en réserve » de crédits n'est pas prévue par l'ordonnance ;

– les annulations de crédits, pratiquées dans le cadre de la régulation budgétaire le sont en vue de se conformer à un objectif prédéterminé de limitation de la dépense publique et non en raison de leur défaut d'emploi, seul cas prévu par l'ordonnance ;

(1) Voir la citation faite dans le rapport sur le projet de loi portant règlement du budget de 2000, session ordinaire 2001-2002, n° 50, p. 121 – Sénat.

– le contrôle parlementaire ne peut être exercé convenablement dès lors que l'autorisation délivrée en loi de finances initiale ne prend pas en considération le montant de ces reports.

La Cour des comptes souligne cependant que « la perspective de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique (loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances) apporte un nouvel éclairage à ce débat, le législateur ayant choisi de reconnaître le principe de la régulation budgétaire dans son article 14 et d'en encadrer la mise en oeuvre. Les dispositions de l'article 14 de la nouvelle loi organique étant applicables à compter du 1^{er} janvier 2002, la régulation budgétaire disposera dès le prochain exercice du fondement juridique qui lui faisait jusqu'alors défaut. »

La Cour des comptes précise néanmoins que sa mise en oeuvre devrait différer sur plusieurs points des mécanismes utilisés avant l'adoption de la nouvelle loi organique :

– la régulation pourra être mise en oeuvre par décret. La nouvelle loi organique dispose en effet à son article 14 que « afin de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances afférente à l'année concernée, un crédit peut être annulé par décret pris sur rapport du ministre chargé des finances ». **Avant sa publication, tout décret d'annulation devra être transmis pour information aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et aux autres commissions concernées.** La loi précise par ailleurs que le montant cumulé des crédits annulés par décret dans le cadre de la régulation et des annulations consécutives à des ouvertures de crédit par décrets d'avance ne peut excéder 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;

– les reports sur les crédits de paiement ne devront pas dépasser à terme 3 % des crédits initiaux d'un programme donné. La nouvelle loi organique dispose en effet dans son article 15, applicable aux crédits de l'exercice 2005, que « les crédits de paiement disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs », et que les crédits bénéficiant du report « peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux » inscrits sur le même titre (pour les dépenses de personnel) ou sur les mêmes titres (pour les autres dépenses) du programme à partir duquel les crédits sont reportés.

Le principe d'une association des ministères dépensiers à la mise en oeuvre de la régulation budgétaire, et plus particulièrement à la préparation des décrets d'annulation devrait être préservé.

Il convient de souligner que la régulation budgétaire constatée sur le budget de l'outre-mer porte sur un pourcentage supérieur au plafond fixé par la Cour et que, en pratique, l'association des ministères dépensiers n'est pas réelle.

Votre rapporteur espère vivement que cette pratique des reports de crédits largement utilisée sous l'ancienne législature, sera strictement limitée à l'avenir et que la représentation nationale sera clairement informée des décisions de gels ou

d'annulation de crédits au cours de l'exercice budgétaire afin de préparer dans de meilleures conditions l'examen du projet de budget de l'année suivante.

B. LA MISE EN PLACE « D'UN PASSEPORT MOBILITE », PREMIERE MESURE POUR CONCRETISER LE PRINCIPE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

Conformément à l'engagement présidentiel, le « passeport mobilité » permet, sous certaines conditions, la prise en charge intégrale du coût du transport pour les jeunes devant se rendre en métropole pour y suivre une formation qui n'existe pas localement ou qui est saturée.

17,5 millions d'euros seront consacrés sur le budget 2003 de l'outre-mer à cette mesure essentielle qui devrait concerner 11 000 étudiants et 5 500 jeunes en formation. Ce projet, répond à une attente forte des jeunes. Il s'agit de faciliter leur premier emploi afin, qu'en complément de ce qui est déjà financé par les collectivités locales, ils puissent bénéficier de la prise en charge intégrale de leurs billets d'avion vers la métropole ou d'autres collectivités territoriales. Cette mesure nouvelle se traduit par la création d'un article 90 au chapitre 46-94 « Passeport-mobilité-Continuité territoriale ».

Concrètement l'Etat versera une subvention au centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), pour le volet étudiant, à l'Agence nationale de l'insertion des travailleurs d'outre-mer (ANT) et au centre d'action réunionnais à la mobilité (CNARM) pour leur permettre de compléter les aides qu'ils accordent déjà aux jeunes et être ainsi en mesure de financer, pour chaque jeune concerné, un voyage aller retour par année universitaire ou par stage de formation professionnelle. Le ministère de l'outre-mer a confié, par convention, aux organismes gestionnaires précités, le soin de délivrer le passeport mobilité dans des conditions décrites dans un cahier des charges dont il contrôle la mise en œuvre.

Ce passeport mobilité représente donc pour les jeunes originaires d'outre-mer, la possibilité d'élargir leurs perspectives de formation et de postuler plus facilement à des emplois notamment en métropole.

Il donne une dimension concrète au principe de continuité territoriale.

Cette concrétisation se manifeste aussi au travers de l'effort qui est consenti par l'Etat pour le maintien des dessertes inter îles : desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon, desserte inter îles de Wallis et Futuna (+0,422 million d'euros).

Votre rapporteur émet le vœu qu'une telle mesure soit étendue à d'autres collectivités d'outre-mer, dans le cadre de la loi de programmation, en particulier pour le désenclavement de l'archipel de la Guadeloupe.

C. LA MISE EN ŒUVRE DE MOYENS SPECIFIQUES SUPPLEMENTAIRES POUR L'AIDE AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DES COLLECTIVITES LES PLUS DEFAVORISEES

En complément des contrats de développement et contrats de plan en cours, des conventions spécifiques viendront renforcer les moyens mis en œuvre pour l'aide au développement économique et social.

La dotation pour 2003 au titre de ces conventions de développement est de 20 millions d'euros pour Mayotte et de 2,5 millions d'euros pour Wallis et Futuna pour une population respectivement de 150 000 et 15 000 habitants. Ces conventions nouvelles donneront des moyens supplémentaires à ces deux collectivités, en complément de ce qui est actuellement prévu dans les contrats de développement. La dotation de premier équipement au profit de Mayotte est par ailleurs augmentée de 0,5 million d'euros (ces crédits spécifiques figurent au chapitre 41-91-Subventions de caractère facultatif aux collectivités locales des DOM et aux TOM- art 10 et 73 et au chapitre 68-01 dit « FIDOM » art 60 : Convention spécifique de Mayotte avec 20 millions d'euros en AP et 3 millions en CP)

D'une façon plus générale, le montant du Fonds d'investissement pour les DOM (FIDOM) et les collectivités de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon s'élève à 72,24 millions d'euros et celui du Fonds d'investissement pour les TOM et la Nouvelle-Calédonie (FIDES) à 46,22 millions d'euros en autorisations de programme. A ce titre, il convient de souligner que les dotations globales en faveur de la Nouvelle-Calédonie connaissent une augmentation significative de 4,1 millions d'euros.

II. — LES DEUX PRIORITES BUDGETAIRES : LE SOUTIEN A L'EMPLOI ET L'AIDE AU LOGEMENT

A. LES ACTIONS EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE

Les crédits du chapitre 44-03 regroupant le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) et Saint-Pierre-et-Miquelon et les mesures relatives à la formation et à l'insertion professionnelles s'élèvent à plus de 477 millions d'euros.

Le projet de budget rétablit la vocation première du FEDOM qui consistait à favoriser la création d'emplois durables dans les entreprises par le biais des contrats d'accès à l'emploi (CAE) dont le nombre avait été divisé par trois ces quatre dernières années. Ainsi pour 2003, le nombre de CAE augmente de plus de 11 % pour se fixer à 5 000.

Cette première réorientation des crédits du FEDOM s'opère sans rupture puisque les moyens consacrés aux contrats emploi solidarité (CES) et aux contrats emploi consolidé (CEC) sont maintenus.

Par ailleurs, dans l'attente des effets bénéfiques des mesures visant à offrir de vrais emplois durables, les moyens consacrés aux emplois jeunes ont été

préservés en 2003 pour qu'aucun jeune ne soit laissé au bord du chemin, tant qu'une solution de reclassement ne sera pas trouvée individuellement. Ainsi, les crédits dédiés aux contrats emploi jeune s'élèvent à 150 millions d'euros (soit 1 milliard de francs). Ces moyens budgétaires s'accompagnent de la mise en place de cellules de reclassement des jeunes en fin de contrat.

Par ailleurs, les crédits concernant les mesures pour l'emploi à Mayotte sont augmentés de plus de 6 % afin d'aider cette collectivité dans son rattrapage économique et social.

Les mesures prévues par la loi d'orientation pour l'outre-mer n'ont pas eu les résultats escomptés. Seulement un tiers des mesures programmées seront réalisées. Aussi, pour tenir compte de l'expérience de cette année, les prévisions pour 2003 ont été fixées de façon pragmatique et réaliste. Les crédits consacrés à ces mesures s'élèvent à 46 millions d'euros.

Les moyens pour la formation sont renforcés afin de faciliter les débouchés vers l'insertion professionnelle.

Sur le plan de la formation initiale, les dotations affectées aux bourses en faveur des étudiants des TOM, de Nouvelle-Calédonie et de Mayotte sont doublées en 2003 (716 317 euros).

Au niveau de la formation professionnelle, 7,7 millions d'euros seront destinés au financement du programme « cadre avenir » en Nouvelle-Calédonie et à la formation des cadres à Wallis et Futuna.

L'insertion professionnelle des jeunes ultramarins constitue une priorité qui se traduit par une augmentation sensible des moyens du service militaire adapté (+6 millions d'euros). La formation assurée par le Service Militaire Adapté (SMA) concernera en 2003, 500 jeunes volontaires stagiaires et techniciens supplémentaires portant à 3 000 les effectifs concernés par le dispositif.

Le SMA bénéficie également de moyens de fonctionnement accrus correspondants aux besoins liés au renforcement de ses effectifs, auquel s'ajoute un plan spécifique de remise à niveau du parc immobilier (+3 millions d'euros).

Par ailleurs, à la suite de l'alignement du revenu minimum d'insertion des départements d'outre-mer sur le revenu minimum d'insertion métropolitain, la dotation allouée aux agences départementales d'insertion des DOM n'est pas reconduite en 2003.

B. L'AIDE AU LOGEMENT ET LA REHABILITATION DE L'HABITAT INSALUBRE CONSTITUENT UN VOLET ESSENTIEL DE L'ACTION DU MINISTERE

Le logement constitue un poste de dépenses très important. Les 287,5 millions d'euros en autorisations de programme serviront à financer :

– l’aide au logement dans les départements d’outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte soit environ 16 000 logements ;

– la résorption de l’habitat insalubre dont la dotation est fixée à 30 millions d’euros, soit une augmentation de 10 %.

Plus globalement, les crédits de paiement de la ligne budgétaire unique (LBU) augmentent de 7,5 % pour atteindre en 2003 173 millions d’euros.

La disparition de la créance de proratisation est intégralement compensée conformément aux engagements pris par le Président de la République.

L’objectif est de consommer effectivement l’ensemble de ces moyens et d’éviter comme par le passé des reports aussi importants, notamment en crédits de paiement (reports en 2002 de 75 millions d’euros pour une dotation globale de la LBU de 161 millions d’euros, soit près de la moitié de l’enveloppe).

Après ce rappel des objectifs prioritaires pour le budget 2003 il convient de donner quelques précisions sur les grands axes de la politique du logement dans les DOM et dans les collectivités territoriales.

La politique du logement

Le logement reste avec le développement économique, la priorité dans les départements d’outre-mer. La politique du logement doit s’inscrire dans un contexte de contraintes spécifiques où dominant :

– des besoins très importants liés au rattrapage des retards actuels et à une croissance démographique très forte (1,6 % par an), quatre fois supérieure en moyenne à celle de la métropole ;

– un revenu moyen peu élevé reflétant une forte proportion de bas salaires et un taux de chômage élevé, 28 % en moyenne ;

– des disponibilités foncières limitées liées à l’environnement naturel (risques, morphologie) et au sous-équipement des villes et des quartiers ;

– des collectivités locales en situation financière difficile ;

– un parc de logements insalubres ou sous-équipés qui, bien qu’en diminution, reste très important.

La réforme du financement du logement social dans les DOM a conservé à l’aide à la pierre un rôle important permettant ainsi d’accroître la production de logements neufs et la réhabilitation de logements existants dans un souci d’adaptation des formes d’intervention de l’Etat au contexte spécifique de l’outre-mer.

**ÉLÉMENTS STATISTIQUES D'APPRECIATION 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 99/90	8,95%	6,09%	37,24%	18,18%	38,82%	15,74%
Nombre de résidences principales (1999)	144 818	130 844	46 173	215 044	28 388	565 267
Nombre de Rmistes ⁽⁴⁾	29 146	28 977	9 273	63 667	⁽²⁾	131 063
Logements insalubres ⁽¹⁾	14 000	9 000	10 000	21 000	15 000 ⁽³⁾	69 000 ⁽⁵⁾
Besoin logements neufs sociaux/an	3 000	2 930	1 800	5 000	1 800	14 530

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

(2) Pas de RMI à Mayotte.

(3) La quasi-totalité du parc traditionnel peut être considérée comme insalubre, soit environ 15 000 logements.

(4) Nombre de foyers en juin 2000.

(5) Dont plus de la moitié ne possèdent ni baignoire, ni douche ni toilette.

Source : ministère de l'outre-mer.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES
DE L'ALLOCATION LOGEMENT (ALS+ALF) ⁽¹⁾**

	DOM	Évolution
Dec.97	114 891	
Dec.98	124 721	+8,6 %
Dec.99	133 235	+6,8 %
Déc. 00	141 923	+6,5 %
Déc. 01	149 797	+5,6 %

Source : ministère de l'outre-mer.

Pour répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins, l'Etat privilégie les aides à la pierre, regroupées sur une ligne budgétaire unique (LBU) du ministère de l'outre-mer, totalement fongible et laissant au niveau local des possibilités d'adaptation. Outre la construction neuve de logements sociaux, l'amélioration et l'accession, la LBU concourt également à la résorption de l'habitat insalubre. La fongibilité totale de l'ensemble des crédits au sein de la LBU permet ainsi une souplesse spécifique à l'outre-mer qu'il convient de conserver.

La résorption de l'habitat insalubre (RHI)

Les besoins en matière de résorption de l'habitat insalubre sont encore très importants : on estime à 25 % du parc total les logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort (environ 120 000 logements sur 450 000) et à 15 % le nombre de logements insalubres (69 000).

(1) ALS : Allocation de logement sociale ; ALF : Allocation de logement familiale.

Afin d'accélérer le rythme de résorption de l'insalubrité dans les DOM et à Mayotte, il a été décidé de transférer les crédits consacrés à la RHI du ministère chargé du logement au ministère de l'outre-mer au 1^{er} janvier 1998. Ce transfert a permis de relancer la RHI tant en matière de procédure avec l'élaboration d'une circulaire interministérielle consacrée à la RHI en outre-mer (JO du 02/05/2000) qu'en matière de moyens financiers alloués aux opérations.

L'effort en faveur de la résorption de l'habitat insalubre est maintenu en 2003. Les crédits inscrits en loi de finances initiale 2003 en faveur de la résorption de l'habitat insalubre s'élèvent ainsi à 30 millions d'euros (196,8 millions de francs) contre 27,4 millions d'euros (180 millions de francs) inscrits en LFI 2002 et 19,8 millions d'euros (130 millions de francs) inscrits en LFI 2001.

Il faut rappeler le mécanisme de mise en œuvre de la politique de la résorption de l'habitat insalubre.

Dès lors qu'un arrêté d'insalubrité de périmètre est pris par le préfet suite à l'initiative d'une collectivité locale, un opérateur de logements sociaux ou une société d'économie mixte a la possibilité de mettre en œuvre une opération de résorption de l'habitat insalubre et de bénéficier d'une subvention de 80 % sur l'assiette du déficit d'opération.

La simplification des conditions de mise en œuvre de ces opérations complexes sera poursuivie afin d'en accélérer la réalisation.

Régularisation de la situation des ménages habitant dans la « zone des 50 pas géométriques »

Les crédits du chapitre relatif à l'aide au logement permettent aussi de régulariser la situation des ménages qui sont des « habitants sans titre » du domaine public maritime habituellement dénommé « zone des 50 pas géométriques ». Il convient de rappeler que l'article 3 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, relative à la zone des 50 pas géométriques dans les DOM, a prévu l'octroi d'une aide exceptionnelle de l'Etat en faveur de certains occupants de terrains situés dans la zone des 50 pas géométriques en Guadeloupe et à la Martinique afin de les aider à acquérir ces terrains et de régulariser ainsi leur situation juridique au regard du droit de propriété. Selon une estimation du ministère de l'outre-mer, cette aide a été attribuée à 7 500 ménages.

Le projet de budget pour 2003 prévoit une dotation d'un million d'euros en autorisations de programme pour financer cette aide.

Il convient d'ajouter que la politique du logement a aussi une traduction fiscale. Les deux mesures essentielles étant les suivantes :

– Les mesures de défiscalisation

Elles concernent actuellement essentiellement les mesures de défiscalisation qui avaient été instituées par la loi du 11 juillet 1986 et qui ont permis des réductions d'impôts égales à 40 % pour les logements locatifs intermédiaires.

– La baisse du taux de la TVA

Le taux réduit de 2,1 % au lieu de 9,5 % pour les opérations de logements locatifs sociaux et de logements locatifs très sociaux correspond à une aide fiscale directe au logement locatif social des DOM. Le coût de cette mesure est évalué à environ 22,9 millions d'euros (150 millions de francs) par an depuis 1997.

La traduction budgétaire de la politique du logement pour 2003

Le projet de loi de finances pour 2003 arrête à 287,51 millions d'euros (rétablissement du chiffre à partir du bleu budgétaire p. 21), le montant des autorisations de programme, soit un budget maintenu par rapport à la loi de finances initiale 2002 (chapitre 65-01).

Les crédits de paiement pour 2003 s'élèvent à 173 millions d'euros (1 135 millions de francs) en augmentation de 7,4 % par rapport aux 161,042 millions d'euros (1 056 millions de francs) de crédits de paiements de la loi de finances initiale de 2002.

Ces crédits seront abondés par les reports des crédits de paiements non utilisés en 2002, à hauteur de 39 millions d'euros (256 millions de francs).

Ce budget permettra de financer environ 15 000 logements dont 10 000 en construction neuve et 5 000 en amélioration, dans le cadre des objectifs suivants :

- diversification des aides de l'Etat pour mieux tenir compte des besoins en logement des ménages ;
- poursuite de la résorption de l'habitat insalubre (RHI) ;
- augmentation de l'offre en terrains viabilisés par l'intermédiaire des Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU).

Le rôle des FRAFU pour la viabilisation des terrains

Le coût du foncier équipé constitue un point de blocage majeur à un accroissement de la construction de logements sociaux dans les DOM. Pour pallier cette difficulté et permettre d'améliorer quantitativement et qualitativement la production de logements sociaux, la Réunion avait créé un Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) en 1994. L'extension de ce FRAFU aux départements français de la Caraïbe a été expérimentée en Martinique en 1999. Le décret n° 2002-666 – du 29 avril 2002 permet désormais la mise en place d'un FRAFU dans chaque DOM et 80,80 millions d'euros (530 millions de francs) leur sont affectés par l'Etat dans le cadre des contrats de plan 2000-2006.

Il convient de souligner que la mise en place des Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) est différente suivant les départements. Celui de la Réunion fonctionne depuis 1994, celui de la Martinique depuis 2000 après une période expérimentale d'un an. A la Guadeloupe et en Guyane, les autorités locales réfléchissent aux modalités de mise en place de cette structure.

La situation préoccupante du logement outre-mer appelle également des mesures nouvelles nécessaires pour améliorer un système de financement qui reste encore trop rigide.

Le FRAFU a de multiples sources de financement : il reçoit des subventions de la région et du département, de l'Etat via le FIDOM et de l'Union européenne via le Fonds européen de développement régional (FEDER). Le FRAFU va favoriser le développement d'un foncier équipé et adapté aux besoins en logement social là où les communes ne disposent pas des moyens nécessaires pour entreprendre des programmes de logements sociaux de qualité sur des terrains viabilisés. Il peut également financer les études opérationnelles, le portage foncier à moyen terme ainsi que les équipements de viabilisation primaire.

Les engagements annuels totaux regroupant l'ensemble des financeurs sont de l'ordre de 10 millions d'euros pour la Réunion et 3 millions d'euros pour la Martinique.

La publication récente du décret précité et d'une circulaire d'application laissant une grande marge d'appréciation sur les conditions d'intervention du FRAFU devrait être de nature à favoriser la montée en puissance de l'intervention de ceux-ci et à inciter la Guadeloupe et la Guyane à mettre en place cette structure.

D'après les premiers éléments communiqués par Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, la réorientation de la politique du logement pourrait se faire selon les orientations suivantes :

- la relance du logement locatif intermédiaire garant d'une plus grande mixité sociale et d'une meilleure fluidité du parcours résidentiel. A cette fin des mesures de financement du logement locatif intermédiaire s'appuieront largement sur un mécanisme de défiscalisation rénové des investissements outre-mer ;

- la nécessaire relance de la réhabilitation du patrimoine existant pourra s'appuyer sur des conditions de financement plus favorables et sur un allègement des charges des propriétaires bailleurs. Une attention particulière sera portée à la mise aux normes des habitations face aux risques naturels ;

- l'accession sociale à la propriété sera encouragée en s'appuyant sur le savoir faire des organismes de logements sociaux, en s'inspirant notamment de l'expérience du logement en accession différée et plus largement de la vente de logements locatifs ;

- l'aide à la personne sera modernisée pour alléger les charges des familles les plus démunies.

III — L'OUTRE-MER PARTICIPE A L'ACTION DU GOUVERNEMENT DE MODERNISATION DE L'ETAT

A. LES MESURES RELATIVES A LA GESTION DU PERSONNEL FAVORISENT LA MODERNISATION ET RENFORCENT LES MOYENS DE L'ACTION DE L'ETAT OUTRE-MER

Le ministère de l'outre-mer a proposé diverses mesures destinées à renforcer la modernisation de l'action de l'Etat outre-mer.

Dans le cadre de la résorption de l'emploi précaire, 11 contractuels (7 en Martinique, 3 en Guadeloupe, 1 en Guyane) assistants techniques auprès des SGAR, chargés de la gestion des crédits européens, bénéficieront des mesures de la loi Sapin et 12 emplois sont transférés du ministère de l'intérieur pour les mêmes raisons.

Le ministère de l'intérieur ayant obtenu une revalorisation du régime indemnitaire du cadre national des préfetures, une mesure similaire a été accordée au ministère de l'outre-mer pour son personnel.

L'administration centrale bénéficie également de mesures de modernisation en obtenant plusieurs transformations de poste destinées à adapter les besoins en personnel aux nouvelles missions du ministère, en particulier par le renforcement de ses capacités d'expertise.

B. UNE EXPERIENCE DE DECONCENTRATION : LA GLOBALISATION DES CREDITS DE LA PREFECTURE DE LA MARTINIQUE

Les moyens des préfetures outre-mer sont accordés conjointement par le ministère de l'intérieur et celui de l'outre-mer. Le ministère de l'outre-mer a principalement à sa charge la gestion des emplois budgétaires, la rémunération du personnel des préfetures ainsi que les frais de déplacement et de changement de résidence. Le ministère de l'intérieur assure la gestion des carrières du personnel et détermine les enveloppes des crédits de fonctionnement et d'investissement des préfetures. Cette situation est source d'insatisfaction au plan local.

L'objectif a donc été d'optimiser les moyens des préfetures en faisant expérimenter outre-mer la globalisation de leurs crédits. Cela s'est traduit concrètement par un transfert de 312 emplois et de 10,5 millions d'euros de crédits de rémunération vers le ministère de l'intérieur.

En effet, l'expérimentation consiste à donner aux préfetures une plus grande latitude pour adapter leurs moyens (personnel et fonctionnement courant) à leurs missions. Dix-huit préfetures sur l'ensemble du territoire métropolitain, ont été concernées en 2002. En pratique, la globalisation se traduit par la possibilité de transférer, sous certaines conditions, des crédits de rémunération vers des crédits de fonctionnement et réciproquement. Ainsi, le préfet peut transférer des crédits de rémunération, laissés libre par des vacances d'emplois, vers des crédits de

fonctionnement. L'inverse est aussi possible mais dans le cadre de plafonds. Cette fongibilité des crédits s'accompagne de la mise en place d'un contrôle de gestion.

Au niveau local, le bilan est jugé positif, aussi bien par le personnel des préfectures que par les organisations syndicales. Les préfectures ont pu dégager des marges de gestion sur les crédits de rémunérations, pour abonder les moyens de fonctionnement. L'utilisation de cette marge a permis le plus souvent d'améliorer le cadre du travail, de recourir à des recrutements supplémentaires de vacataires et d'abonder le régime indemnitaire du personnel.

La préfecture de la Martinique est la première préfecture d'outre-mer à expérimenter cette globalisation.

L'outre-mer participe ainsi à la modernisation de l'Etat.

C. UNE REMISE A NIVEAU DU PARC IMMOBILIER DU MINISTERE DE L'OUTRE-MER

Un effort important (7,75 millions d'euros en autorisations de programme et 5,35 millions d'euros en crédits de paiement) de remise à niveau du parc immobilier du ministère interviendra en 2003.

Il concerne :

– les équipements administratifs des DOM et des TOM (préfectures et résidences administratives) ;

– l'immobilier de Saint-Pierre-et-Miquelon dont la dotation est doublée en 2003 ;

– le parc du SMA pour lequel 3 millions d'euros en autorisations de programme et 2 millions d'euros en crédits de paiement permettront d'effectuer des travaux de réhabilitation et de mise en sécurité urgents dans les unités.

CHAPITRE II

La future loi de programme pour l'outer-mer : relancer la création d'emplois dans le secteur productif et l'investissement pour un véritable développement économique de l'outre-mer

Au cours de la campagne pour l'élection présidentielle Jacques Chirac s'est engagé à faire voter une loi de programme d'une durée de quinze ans dont l'objectif est de permettre à l'outre-mer de parvenir à l'égalité économique avec la métropole et de promouvoir un modèle de développement économique fondé sur une logique d'activité, d'incitation à l'investissement productif et non plus sur une politique de transferts publics massifs pour financer des prestations sociales.

L'outre-mer a déjà bénéficié de grandes réformes économiques et sociales qui lui ont permis d'atteindre l'égalité sociale avec la métropole mais de grands progrès restent à accomplir pour promouvoir un développement économique durable et équilibré, qui respecte les spécificités de l'outre-mer en valorisant ses atouts tout en réduisant ses handicaps liés à l'éloignement à la faiblesse du secteur manufacturier marchand.

La loi d'orientation pour l'outre-mer, au-delà des effets d'affichage, n'a pas réussi à enclencher un processus vertueux de créations de richesses marchandes ; elle a mis en place des dispositifs d'aide inadaptés à la situation de l'outre-mer et a aggravé l'assistanat.

I. — LA LOI D'ORIENTATION POUR L'OUTRE-MER N'A PAS EU LES EFFETS ESCOMPTÉS

L'inadaptation des mesures d'incitation à l'emploi

Comme l'a souligné madame la Ministre de l'outre-mer lors de sa présentation du budget pour 2003, les mesures mises en œuvre par la loi d'orientation n'ont pas eu les résultats escomptés. Le gouvernement précédent avait affiché de façon peu réaliste 23 000 mesures dont 10 000 bénéficiaires de Projet Initiatives Jeunes, 3 000 jeunes recrutés au titre du congé solidarité et 10 000 allocataires du retour à l'activité. Les résultats de cette année montrent que seulement un tiers de ces mesures devrait se réaliser (7 550). Aussi, pour tenir compte de l'expérience de cette année, les prévisions pour 2003 ont été fixées avec pragmatisme et réalisme. Dans cet esprit, les moyens prévus pour les mesures de la loi d'orientation ont été réajustés. C'est cependant plus de 46 millions d'euros qui seront consacrés à leur mise en œuvre, soit, par rapport à ce qui aura été réalisé en 2002 une augmentation de 23 %. Cette approche paraît raisonnable dans l'attente de la mise en œuvre de la loi de programme.

Un bilan plus approfondi du volet emploi de cette loi permet de constater que les outils proposés ne répondent pas à l'objectif de promouvoir des activités

économiques, ni à l'insertion économique des jeunes, ni au retour à l'activité des populations en situation de marginalisation sociale.

Le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, le FEDOM, dont les crédits sont inscrits au budget du ministère de l'outre-mer, sur le chapitre 44-03 a été appelé à assurer le financement des principaux dispositifs mis en place. Ils concernent :

- le projet initiative-jeune, le PIJ, est une aide au projet professionnel accordée aux jeunes de moins de 30 ans ou ayant terminé un contrat emploi-jeune depuis moins de trois mois, qui soit créent une entreprise dans le département d'outre-mer, soit vont suivre une formation professionnelle hors du département d'outre-mer. Une dotation budgétaire de 15,24 millions d'euros en LFI 2001 et de 36,28 millions d'euros en LFI 2002 a été réservée pour assurer le financement de ces nouveaux contrats.
- le congé-solidarité est un dispositif spécifique de préretraite pour les salariés de plus de 55 ans en contrepartie d'embauches en nombre équivalent de jeunes de moins de 30 ans. Le dispositif est cofinancé par l'Etat, les conseils général et/ou régional, et l'entreprise. Les crédits ouverts à cet effet sur le chapitre 44-03 du FEDOM se sont élevés à 6,09 millions d'euros en LFI 2001 et à 15,24 millions d'euros en LFI 2002 ;
- l'allocation de retour à l'activité (ARA) est une aide incitatrice, durant deux ans, pour les bénéficiaires du RMI, de l'Allocation de parent isolé (API), ou de l'allocation de solidarité spécifique, qui se réinsèrent sur le marché du travail, en particulier en utilisant le titre de travail simplifié. Des crédits spécifiques à cette mesure ont eux aussi été prévus au titre du budget 2001 du FEDOM pour une enveloppe globale de 13,72 millions d'euros et de 23,08 millions d'euros en LFI 2002.

Compte tenu des délais nécessaires à leur mise en œuvre effective (élaboration et publication de décrets d'application puis de circulaires et directives précises et enfin de conventions particulières avec les organismes gestionnaires), ces différents dispositifs ont progressé selon des rythmes divers :

– le dispositif PIJ a été applicable dès le mois d'avril 2001 et la signature des premiers PIJ est intervenue dès la fin de ce même mois. Toutefois, la montée en charge du dispositif s'est avérée progressive. Au total, 2 355 PIJ avaient été conclus à la date du 31 décembre 2001 dont 1 112 permettant la création ou la reprise d'entreprises ;

– le congé-solidarité n'a pu avoir d'effet en 2001 du fait du temps nécessaire à la négociation des conventions-cadre conclues entre l'Etat, le conseil régional et/ou le conseil général et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives dans le département. Ces conventions n'ont été signées qu'en

décembre 2001 dans les quatre départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

– enfin, l'ARA est entrée en application à la fin du mois de septembre et la mise en place de ce dispositif a été rendue effective à la fin de l'exercice 2001 avec la signature d'une convention passée entre le ministère de l'outre-mer, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (l'ACOSS) et la caisse nationale de l'assurance vieillesse (la CNAV). Cette mise en place a été complétée au cours de l'exercice 2002 par la conclusion de conventions locales de gestion.

Pour l'année 2002, un bilan de la consommation de ces mesures d'insertion a été établi à la fin du premier semestre 2002. Il met en évidence une utilisation nettement inférieure à celle attendue :

– le nombre de projets initiative-jeune (PIJ) conclus reste encore en dessous de la moyenne prévue et ce constat a conduit à envisager une réduction notable des enveloppes ouvertes au titre de l'exercice 2002. L'effectif global des bénéficiaires d'un PIJ, au titre de l'exercice 2002 s'élève à la date du 30 juin 2002 à 1 679 contrats dont 780 au titre de la création d'entreprise et 896 dans le cadre d'une mobilité ;

– en ce qui concerne le congé solidarité, la mise en place du dispositif a été effective à la Réunion et à la Martinique au cours de ce premier semestre. La signature de conventions de gestion et la délégation des crédits nécessaires devraient permettre d'obtenir des résultats plus significatifs au cours des prochains mois. Au 30 juin 2002, 156 entreprises avaient signé un accord concernant 395 salariés ;

– la mise en œuvre du dispositif relatif à l'allocation de retour à l'emploi (ARA) est en cours et 2 666 bénéficiaires ont été comptabilisés à la date du 30 juin 2002. Toutefois, les résultats diffèrent selon les départements.

C'est ainsi que le département de la Réunion fait état de certaines difficultés dans l'application de la mesure dues à une information insuffisante et préconise l'élaboration d'un document destiné à être diffusé à l'ensemble des travailleurs sociaux locaux.

Par contre celui de la Martinique note un écart entre le nombre de bénéficiaires potentiels et les demandes enregistrées dû au fait que ceux qui occupent un emploi aidé souhaitent le maintien de leurs avantages annexes attachés au RMI.

Au titre de la loi de finances pour 2003, le montant de la dotation totale prévue pour assurer le financement de ces mesures s'élève à 46,63 millions d'euros répartis comme suit :

FEDOM Chapitre 44-03	PLF 2003	
	Nombre de mesures	Dotation budgétaire
Art. 82 : Projet initiative jeune	4 300	20 000 000 €
Art. 83 : Congé solidarité	1 500	14 244 902 €
Art. 84 : Allocation retour à l'activité	3 500	12 388 859 €
TOTAL	9 300	46 633 761 €

Source : ministère de l'outre-mer.

Quant aux exonérations de charges sociales, la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a relevé la base de l'exonération à 1,3 SMIC. Désormais, l'exonération des charges sociales s'applique à la totalité des entreprises de moins de 11 salariés et à l'ensemble des entreprises, quel que soit leur effectif, dont l'activité se situe dans les secteurs dits exposés de la loi de 1994 auxquels il a été ajouté les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les énergies renouvelables. Le secteur du bâtiment est également couvert par ce dispositif mais avec un taux d'exonération de 50 % pour les entreprises de plus de 11 salariés.

Un allègement supplémentaire de 1 372,041 euros (9 000 francs) par salarié est en outre consenti aux entreprises qui s'inscrivent dans le cadre de la seconde loi sur les 35 heures avec un droit d'option entre les dispositifs.

Le coût brut des exonérations de charges sociales est de 399,2 millions d'euros (2,619 milliards de francs), 27 987 entreprises et 128 007 salariés ont été concernés.

La loi d'orientation pour l'outre-mer a également prévu des mesures spécifiques d'allègement de charges sociales pour les employeurs et travailleurs indépendants et les exploitants agricoles ainsi qu'un plan d'apurement des dettes sociales et fiscales pour toutes les entreprises qui connaissent des difficultés.

La vocation initiale du FEDOM a été dévoyée

Au-delà des insuffisances de la loi d'orientation, il convient de déplorer qu'au fil du temps la vocation initiale du Fonds pour l'emploi dans les DOM (FEDOM) ait été dévoyée. Alors qu'il avait été créé par la loi Perben pour aider à la

création de vrais emplois durables dans les entreprises, il a peu à peu financé des emplois essentiellement dans le « tiers secteur », c'est-à-dire des emplois souvent sans véritable compétence professionnelle et dont la rentabilité économique était problématique. Evolution très emblématique de ce dévoiement du FEDOM : la part des contrats d'accès à l'emploi (CAE) qui représentaient le cœur du dispositif de la loi Perben a été divisé par trois entre 1996 et 2002. Dès 2003 un effort significatif sera fait en faveur de ces contrats qui favorisent l'insertion de personnes en difficulté (Rmistes, chômeurs de longue durée, anciens détenus... etc.) dans le secteur des entreprises du secteur privé dont le nombre devrait augmenter de 11 %.

II. — LES GRANDS AXES DE LA LOI DE PROGRAMME

L'outre-mer a déjà bénéficié de grandes réformes qui ont conduit à l'égalité sociale entre les citoyens de l'outre-mer et ceux de la métropole. Rappelons quelques étapes importantes : alignement du SMIC domien sur le SMIC national, harmonisation progressive des conditions d'attribution et des montants des prestations sociales, création pour toutes les collectivités d'outre-mer d'une forme d'indemnisation des périodes de chômage... etc.

Cette première étape franchie, il convient maintenant de parvenir à l'égalité économique avec la métropole. La loi de programme d'une durée de quinze ans qui sera discutée par la représentation nationale, au premier semestre 2003, a pour objectif de rendre possible un développement économique durable, fondé sur une logique d'activité, de responsabilité et non plus sur l'assistanat.

L'égalité économique constituera ainsi l'étape ultime de l'accès à la pleine citoyenneté de chacun et permettra une mobilisation de tous pour engager l'outre-mer dans un processus durable de croissance économique.

Les grands axes de cette loi de programme doivent permettre de trouver une solution aux problèmes spécifiques des collectivités d'outre-mer. Tout d'abord, leur enclavement territorial par rapport à la France métropolitaine et à l'Union européenne mais aussi par rapport aux pays voisins de la zone Caraïbe, de l'Océan indien et de la zone pacifique.

Le deuxième handicap économique est lié au coût du travail et à la rareté du capital pour financer des investissements dans le secteur productif.

Les grands axes de la loi de programme pourraient donc être les suivants :

A. ASSURER LA CONTINUITÉ TERRITORIALE DE TOUTES LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER AVEC LA MÉTROPOLE

Comme le font l'Espagne et le Portugal qui ont, comme la France, des régions ultrapériphériques, un dispositif d'abaissement du coût des billets d'avion, du transport maritime et du fret à l'exportation doit être mis en place et financé conjointement par l'Europe, l'Etat et les collectivités locales.

Une véritable concurrence dans les transports aériens est indispensable et Air France ne doit plus être en situation de monopole outre-mer. La continuité territoriale doit être aussi assurée à l'intérieur de cet immense territoire que constitue la Guyane ainsi qu'à travers tout l'archipel guadeloupéen. De même, la circulation à l'intérieur de l'espace français que constituent les Antilles et la Guyane doit être facilitée.

B. FAVORISER UN DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DURABLE, FONDE SUR UNE ECONOMIE PRODUCTIVE

Les mesures en faveur de l'emploi

– La création d'emplois dans le secteur productif doit être encouragée par une extension des mesures d'exonération des charges sociales :

- L'effet de seuil créé par la loi d'orientation serait supprimé grâce à l'exonération des charges sociales pour les dix premiers salariés de chaque PME.
- L'exonération des cotisations patronales serait complètement étendue au secteur du bâtiment et des travaux publics.

– Le Revenu Minimum d'Activité (RMA) favoriserait l'embauche des Rmistes par les entreprises qui bénéficieraient du reversement du RMI en cas d'embauche sur un contrat à temps complet d'un an minimum, incluant une formation obligatoire.

Ces mesures financées par le Fonds pour l'emploi des DOM (FEDOM) s'appliqueraient aux quatre DOM ainsi qu'à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les mesures en faveur de l'investissement

– Définition d'un nouveau système de défiscalisation applicable dans toutes les collectivités d'outre-mer pour rétablir la confiance et relancer l'investissement :

- Toutes les activités économiques seraient éligibles à la défiscalisation, à l'exception de celles exclues par le législateur pour risque d'abus ou non-conformité avec la réglementation communautaire.
- La réduction d'impôt concernerait également l'épargne des particuliers orientée vers des structures de financement intermédiaires, pour favoriser le développement des PME.
- Le taux d'aide fiscale serait majoré pour les secteurs en difficultés ou prioritaires, comme le logement ou le soutien des activités d'exportation.

C. UNE POLITIQUE SOCIALE RENOVEE

Pour sortir les jeunes de moins de 25 ans de la précarité et du travail clandestin lorsqu'ils occupent des emplois temporaires ou occasionnels, un dispositif d'exonérations de charges sociales attaché à leur personne et non pas à l'entreprise qui les emploie serait mis en place.

L'effort financier en faveur du logement social serait maintenu et il s'accompagnerait d'un taux de défiscalisation plus favorable, afin d'encourager les investisseurs privés à construire des logements.

L'accès des familles à la propriété de leur logement serait facilité en s'appuyant sur le parc immobilier des sociétés d'économie mixte.

2^{EME} PARTIE

DES COLLECTIVITES LOCALES FRAGILISEES PAR LE MANQUE DE RESSOURCES FINANCIERES

CHAPITRE 1^{ER}

Des collectivités locales trop dépendantes des concours financiers de l'Etat

I. — LES CAUSES DES DIFFICULTES FINANCIERES DES COLLECTIVITES LOCALES D'OUTRE-MER

Les raisons de la fragilité des finances locales sont multiples. Elles tiennent principalement à un contexte socio-économique qui nourrit la dépense publique de manière irrésistible, l'économie productive n'étant pas assez dynamique pour fournir un emploi à l'ensemble de la population active, ni pour financer suffisamment d'investissements pour enclencher un processus de croissance économique sans dépendre des commandes publiques.

Un certain nombre de facteurs structurels entretiennent l'augmentation des dépenses des différentes collectivités locales.

Le premier élément à considérer est le retard de développement par rapport à la métropole. Les collectivités locales doivent faire face à des besoins d'équipement dans tous les domaines sans commune mesure avec les attentes adressées aux collectivités métropolitaines. Elles ont dû, et doivent encore largement, assumer des investissements considérables en matière de routes, de réseaux publics (eau, assainissement en particulier), de logement social, d'infrastructures scolaires, culturelles et sportives. Au moment du transfert, par l'Etat, de ces compétences aux collectivités locales, beaucoup restait à faire pour combler le retard d'équipement et mettre aux normes ces infrastructures. En outre, les conditions climatiques de nos régions imposent un rythme de renouvellement beaucoup plus soutenu. L'effort de rattrapage, encore loin d'être achevé, constitue donc un facteur essentiel d'augmentation des dépenses de nos collectivités.

Il convient de souligner que certains phénomènes climatiques tels que les cyclones, les éruptions volcaniques ou les tremblements de terre ont des conséquences dramatiques pour l'équilibre des finances des collectivités locales qui doivent faire face, dans l'urgence, à des dépenses imprévues alors que les ressources pour les financer ne sont dégagées que beaucoup plus tard, risquant ainsi de conduire des collectivités locales à présenter des comptes en déficit lors de la publication du compte administratif.

Par ailleurs, la croissance démographique beaucoup plus forte qu'en métropole, surtout à La Réunion et en Guyane, accroît les besoins en logements (notamment sociaux), en établissements scolaires comme en infrastructures sportives ou autres.

Ainsi, les charges de construction et d'entretien des établissements scolaires sont très élevées outre-mer. Le parc transféré lors de la décentralisation était particulièrement vétuste, conduisant plusieurs collectivités à ne pas signer les conventions de dévolution des immeubles. Leur surpopulation, ajoutée aux intempéries et à l'humidité, accélère le vieillissement. Finalement, les niveaux de la dotation départementale d'équipement des collèges et de la dotation régionale d'équipement scolaire, d'un montant par élève plus élevé qu'en métropole, sont insuffisants pour répondre à des besoins, pourtant urgents, de construction et de reconstruction.

La faiblesse de l'activité économique et le niveau élevé du chômage pèsent également sur les finances locales. Les ressources fiscales, notamment de taxe professionnelle, s'en trouvent limitées.

Le poids des dépenses d'aide sociale ou d'action sociale est aussi une spécificité des collectivités locales de l'outre-mer. En moyenne plus de la moitié des dépenses de fonctionnement des départements concerne l'aide sociale obligatoire et les interventions d'action sociale, même si la mise en œuvre de la couverture maladie universelle a allégé les charges d'aide médicale obligatoire des départements (la mise en œuvre de la CMU fera l'objet d'une analyse spécifique au point II.3. - 2^{ème} partie de ce rapport).

A titre d'exemple pour le département de la Guadeloupe, les dépenses d'aide sociale *stricto sensu* représentent 32,9 % des dépenses de fonctionnement mais la prise en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) portera ce pourcentage à 55,3 % (budget primitif 2002).

Pour La Réunion, les dépenses d'intervention sociale représentent 46 % des dépenses de fonctionnement, les crédits pour financer les charges relatives au RMI ayant augmenté de 15 % par rapport au budget primitif 2001.

Un autre facteur essentiel de fragilité des finances locales tient au fait que les difficultés financières peuvent « s'autoalimenter ».

En effet, l'accumulation de déficits élevés accroît, naturellement, le niveau d'endettement des collectivités et, partant, leurs charges financières, d'autant plus que les organismes prêteurs ont tendance à inclure une prime de risque plus importante dans leurs prêts aux collectivités en difficulté. Le taux moyen d'intérêt de la dette est en moyenne plus élevé pour les collectivités de l'outre-mer que pour celles de la métropole.

Le niveau d'endettement de certaines collectivités est tout à fait préoccupant et plusieurs plans de redressement ont dû être mis en œuvre comme par exemple en 2001 pour la commune de Fort-de-France en Martinique, l'Etat ayant soutenu cet effort de redressement en attribuant à la ville une subvention d'équilibre de 3,05 millions d'euros au titre de l'exercice 2001.

Le niveau d'endettement par habitant s'avère ainsi beaucoup plus élevé dans les DOM qu'en métropole ; au titre de l'endettement du département, ce ratio s'élève à 84,82 euros par habitant à la Guadeloupe et à 83 euros pour la Martinique.

En effet, ce ratio est de 57 euros pour la moyenne nationale et atteint 76 euros pour la moyenne des DOM.

Il convient de bien garder à l'esprit que ce ratio d'endettement par habitant ne concerne que l'endettement du département au titre des décisions de gestion prise par le conseil général auquel il faudrait ajouter celui du conseil régional et des communes.

Par ailleurs, certaines collectivités structurellement déficitaires sont tentées par une gestion proche de la cavalerie financière. Mais, leurs fournisseurs étant systématiquement payés avec retard, finissent par intégrer une marge couvrant ce risque de délais dans leurs factures. D'une manière plus générale, la crise des finances locales se diffuse dans l'économie locale (retards de paiement, arrêts de chantiers) et compromet l'amélioration du potentiel fiscal.

Enfin, l'interdépendance entre collectivités est une autre source de fragilité. Le gel des subventions à des collectivités de rang inférieur, ou le retard de leur mandatement, diffusent la précarité financière. Dans son rapport public annuel de 1994, la Cour des comptes relevait ainsi que la rétention, en 1992, par la région Martinique pendant plus de six mois du produit de la taxe sur les carburants avait entraîné pour le département un déficit temporaire de 180 millions de francs.

II. — LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT : LA DGF, LA DGE, LA DGD

Les concours financiers de l'Etat que sont la dotation globale de fonctionnement, la dotation globale d'équipement et la dotation globale de décentralisation ne sont pas inscrits dans le budget de l'outre-mer mais apparaissent dans l'état récapitulatif de l'effort de la Nation consacré aux dépenses de l'outre-mer couramment appelé le « jaune ».

L'essentiel de l'effort budgétaire en faveur des collectivités locales n'apparaît pas dans le bleu budgétaire du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, car les dotations sont financées par des prélèvements sur recettes et non par des dotations proprement dites qui seraient alors budgétisées.

Ces dotations globales ont aussi pour caractéristique d'être reconduites de manière très largement automatique d'année en année, les modalités de calcul et d'indexation ne faisant appel à aucune décision de l'Etat. Cette automaticité dans la reconduction des dotations assure certes une lisibilité pour leurs ressources futures aux collectivités locales mais elle est aussi un facteur de rigidité.

Peu à peu, les modalités de calcul de ces dotations pour les collectivités locales d'outre-mer ont été harmonisées avec celles applicables à la France métropolitaine.

Cependant des spécificités propres à l'outre-mer demeurent, tel que le recours à la technique de la quote-part (se reporter au schéma sur la DGF des communes, page 39) fondée sur la prise en considération d'un rapport de population. Ce choix permet en effet de suppléer au caractère peu significatif de certains critères retenus en métropole qui sont inopérants outre-mer :

– critère de l'effort fiscal, en raison de la modicité des recettes retirées des impositions ;

– critère du potentiel fiscal, compte tenu de l'importance des recettes d'un impôt spécifique, étranger à ce potentiel fiscal, l'octroi de mer ;

– critère du logement social, à cause de l'importance de l'habitat insalubre.

Mais il convient de se demander si la seule prise en compte de la variable de la population pour répartir ces différents concours financiers versés aux collectivités d'outre-mer est toujours pertinente alors que certains handicaps, isolement du territoire ou certains retards d'équipement, génèrent des dépenses spécifiques que les dotations actuelles ne peuvent pas prendre en compte, en raison des critères actuels de répartition.

A. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

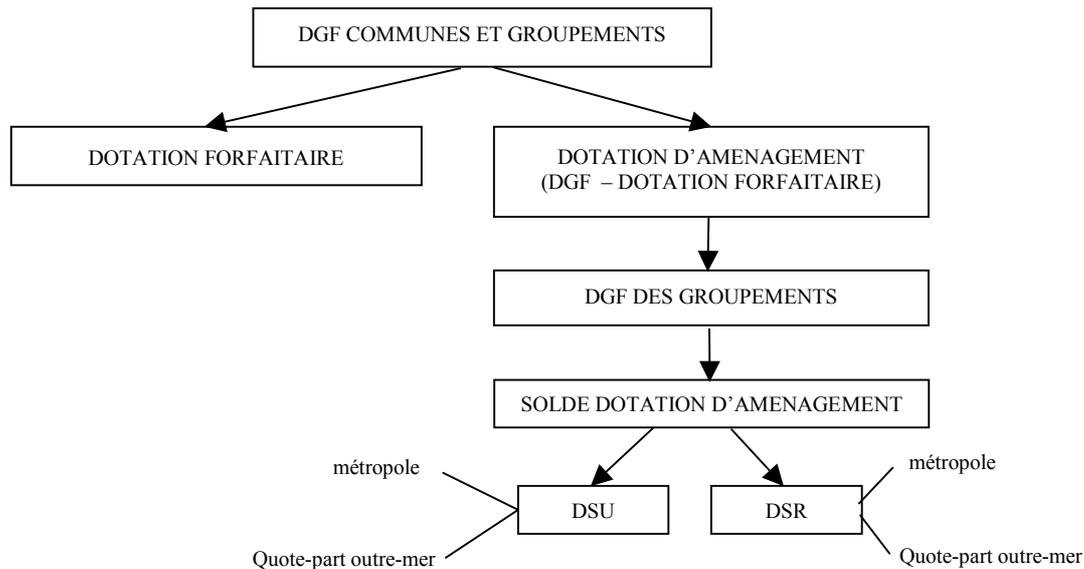
La dotation globale de fonctionnement est calculée et répartie dans les collectivités d'outre-mer de la même façon qu'en métropole, après avis du Comité des finances locales.

La direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales assure le calcul et la répartition des dotations dans les collectivités d'outre-mer comme en métropole.

1. La dotation globale de fonctionnement des communes

En vertu de l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la dotation globale de fonctionnement instituée en faveur des communes se compose d'une dotation forfaitaire et d'une dotation d'aménagement.

Toutes les communes d'outre-mer bénéficient de ces deux dotations sous réserve de certaines adaptations.



a) La dotation forfaitaire

Conformément aux articles L. 2563-2 et L. 2563-2-1 du code précité, la dotation forfaitaire attribuée aux communes des départements d'outre-mer équivaut à la somme des dotations perçues en 1993, majorée en 1994 de 4,75 millions d'euros (30 millions de francs) et en 2001 de 6,10 millions d'euros (40 millions de francs).

Cette dernière majoration est répartie entre les communes des DOM au prorata de leur population calculée selon les règles de droit commun (article L. 2334-2 du CGCT), sauf en Guyane, où cette majoration est répartie à concurrence de 75 % au prorata de la population et à concurrence de 25 %, à parts égales entre elles.

Par ailleurs, la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle (CMU) a supprimé, à compter de l'année 2000, les contingents d'aide sociale (CAS) versés par les communes aux départements.

Pour compenser cette perte de ressources pour les départements, la loi prévoit un prélèvement sur la dotation forfaitaire des communes aux fins d'abonder la DGF des départements d'un montant égal à leur participation aux dépenses d'aide sociale au titre de 1999 et revalorisée chaque année comme la DGF mise en répartition.

b) La dotation d'aménagement

Conformément à l'article L. 2334-13 du CGCT, le montant de la dotation d'aménagement est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la DGF des communes et la dotation forfaitaire.

La somme obtenue par cette soustraction, après les prélèvements prévus en cas d'augmentation ou de diminution de la population constatées lors d'un recensement, fait l'objet de deux prélèvements : la part de la dotation d'intercommunalité et la quote-part des communes d'outre-mer.

L'article L. 2334-13 prévoit, en outre, que « la quote-part des communes d'outre-mer évolue de façon telle que le total des attributions leur revenant au titre de la dotation globale de fonctionnement progresse au moins comme l'ensemble des ressources affectées à cette dotation. ». Il s'agit du mécanisme dit de « garantie d'évolution ».

Enfin, conformément à l'article L. 2563-4 du CGCT, la quote-part de la dotation d'aménagement pour les communes d'outre-mer est déterminée en appliquant un rapport de la population nationale et de la population des départements d'outre-mer dont le quantum est majoré de 10 %.

Cette dotation est ensuite répartie entre les communes en fonction de leur population, en deux concours : la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).

2. La dotation globale de fonctionnement des départements

En vertu de l'article L. 3334-1, la dotation globale de fonctionnement est composée d'une dotation forfaitaire, d'une dotation de péréquation, de concours particuliers et éventuellement d'une garantie d'évolution.

Les départements d'outre-mer et les collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon perçoivent une dotation forfaitaire, une dotation de péréquation et un concours particulier, la dotation de fonctionnement minimale.

Depuis l'année 2000, les départements bénéficient d'un deuxième concours particulier créé aux fins de compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale.

Une adaptation est prévue en ce qui concerne la dotation de péréquation des départements d'outre-mer : conformément à l'article L. 3443-1, la quote-part de la dotation de péréquation perçue par les départements d'outre-mer et les collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon est déterminée par application au montant total de la dotation du double du rapport, majoré de 10 %, entre la population de ces DOM et collectivités et la population nationale totale.

Les dotations forfaitaire et de péréquation d'outre-mer évoluent comme la masse totale affectée à ces deux dotations.

Les quatre DOM et les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte bénéficient d'une quote-part de la dotation de fonctionnement minimale calculée en fonction de leur population. Sa progression est égale à celle suivie en métropole.

Se reporter au tableau en annexe 1 pour le montant des DGF attribuées aux communes et aux départements.

3. les réformes sociales de 1999 et 2000 et leurs conséquences sur les dotations aux collectivités locales (DGF et DGD)

a) La couverture maladie universelle et la dotation générale de décentralisation

La loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle tire en son article 13 les conséquences de la suppression des compétences des départements en matière d'aide médicale (prise en charge des cotisations d'assurance personnelle et aide médicale).

Cet article prévoit la réduction de la dotation générale de décentralisation (DGD) ou, à défaut, du produit des impôts transférés aux départements.

Cette réduction est calculée sur la base des dépenses consacrées à l'aide médicale en 1997, diminuées de 5 % pour tenir compte de certaines inexactitudes comptables (dépenses facultatives non identifiées, affiliations erronées à l'assurance personnelle...). Le montant ainsi déterminé est revalorisé à la date du transfert en fonction des taux de croissance annuels de la dotation globale de fonctionnement fixés pour 1998, 1999 et 2000.

b) La suppression des contingents d'aide sociale et la DGF

La loi du 27 juillet 1999 précitée a par ailleurs prévu un dispositif permettant aux départements de voir abonder leur DGF d'un montant représentatif de la suppression des contingents d'aide sociale que leur versaient les communes jusqu'en 1999. En revanche, la DGF perçue par les communes a été diminuée à due concurrence de cette dépense qu'elles ne supportent plus depuis 2000.

La dotation forfaitaire, partie de la dotation globale de fonctionnement (DGF), allouée aux communes, tient ainsi compte de cette suppression. Elle est diminuée, à compter de 2000, d'un montant égal à la participation de la commune à ces dépenses au titre de 1999, revalorisé comme la DGF.

Un abattement est appliqué à la diminution de la dotation forfaitaire des communes sous les conditions suivantes :

– qu'elles soient éligibles à la dotation de solidarité rurale (DSR) ou à la dotation de solidarité urbaine (DSU) en 1999 ;

– que l'écart entre la contribution par habitant au titre de 1999 et la moyenne par habitant des contributions communales de l'ensemble des départements, à l'exception de Paris, soit supérieur à 30 %.

Les modalités financières de ce transfert sont vivement contestées par de nombreux départements dont les quatre départements d'outre-mer, au motif que la base de calcul de 1997 prend en compte des charges rattachées à d'autres exercices.

Pour les DOM, le prélèvement contesté est loin d'être négligeable, puisqu'il s'élève à 23,3 millions d'euros (153 millions de francs) en rythme annuel.

Le Gouvernement examine la possibilité de corriger, pour l'avenir, cette situation par un ajustement de la DGD des départements concernés.

Votre rapporteur estime devoir se prononcer en faveur d'une DGF des communes rectifiée, en tenant compte de la base de calcul erronée de 1999.

B. LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT (DGE)

1. La DGE des communes

Créée par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 afin de financer les travaux d'équipement des communes et de globaliser les subventions spécifiques d'équipement des différents ministères, la DGE des communes, dont la gestion est déconcentrée, a vu ses modalités de répartition et d'attribution sensiblement modifiées par la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 portant loi de finances pour 1996 et par la loi n° 96-241 du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales.

En effet, à la suite de l'adoption du pacte de stabilité dans la loi de finances pour 1996, il a été décidé, afin de limiter l'évolution des dotations actives de l'Etat à celles de l'inflation prévisionnelle, de supprimer la première part de la DGE des communes, soit 320,1 millions d'euros (2,1 milliards de francs) en 1995.

Dans le même temps, la deuxième part de la DGE a été étendue, sous condition de ressources et de population. Ainsi sont désormais éligibles, avec des seuils plus favorables pour les communes d'outre-mer :

- toutes les communes de 2 000 habitants au plus (7 500 dans les DOM) ;
- les communes de 2 001 à 20 000 habitants (7 501 à 35 000 dans les DOM) dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de métropole de 2 001 à 20 000 habitants, à savoir 565 euros (3 709 francs) en 1997 ;
- tous les groupements de 20 000 habitants au plus (35 000 dans les DOM).

Parallèlement, la loi a modifié la composition de la commission départementale d'élus, composée désormais des maires des communes et des présidents de groupements dont la population n'excède pas 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) et chargée dorénavant de déterminer les catégories d'opérations prioritaires ainsi que les fourchettes de taux de subvention correspondantes, dans la limite de 20 % à 60 % du montant de l'investissement hors taxe ; la dotation étant allouée sous la forme de subvention par opération par le préfet après avis de ladite commission.

La loi a également prévu un mécanisme destiné à assurer aux communes et aux groupements un soutien financier similaire à celui dont ils bénéficiaient au titre de l'ancienne première part de la DGE.

Enfin, la DGE a de nouveau été modifiée par l'article 104 de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui a rendu éligibles les EPCI de plus de 20 000 habitants (35 000 dans les DOM) dont toutes les communes membres sont elles-mêmes éligibles à la DGE.

Se reporter au tableau en annexe 2 pour les montants de DGE attribués aux communes.

2. La DGE des départements

La dotation globale d'équipement des départements est fixée à partir des investissements réalisés dans l'année.

Cependant, en raison du mécanisme d'attribution différé sur un an de la DGE, le montant effectivement perçu par chaque département ne sera connu qu'à la fin du premier semestre 2003, en fonction des investissements financés en 2002.

Se reporter au tableau en annexe 2 pour les montants de DGE attribués aux départements.

C. LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION (DGD)

La DGD évolue comme la DGF en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement, et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours.

Il convient de rappeler qu'une collectivité locale ne perçoit la DGD que lorsque les transferts de fiscalité ne compensent pas les transferts de charges.

La DGD n'est pas une dotation unique et globale ; elle s'accompagne de divers concours particuliers destinés à couvrir des charges spécifiques, notamment dans les domaines des dépenses d'équipement, dans les conditions fixées par la loi.

1. La DGD des départements d'outre-mer

Dans le domaine de l'enseignement, les départements se sont vus transférer les compétences en matière de fonctionnement, d'entretien et de construction des collèges. Si les charges de fonctionnement sont compensées en totalité dans la DGD, en revanche les dépenses d'investissement le sont par le biais de la dotation départementale d'équipement des collèges qui est une dotation « affectée ».

Les autres transferts de compétence au profit des départements (action sociale, santé, ports maritimes de commerce et de pêche, transports scolaires, bibliothèques départementales de prêt...) ouvrent droit à compensation financière, soit au moyen d'impôts transférés, soit au moyen de la DGD.

Se reporter au tableau en annexe 3 pour les montants de la DGD attribués aux départements.

En 2002, l'augmentation de la DGD versée aux départements correspond d'une part à l'application du taux d'évolution de la DGF et d'autre part, principalement à des compensations relatives à la suppression de la vignette automobile.

2. La DGD des régions d'outre-mer

L'évolution pour 2002 de la DGD des régions s'élève à 3,3 %.

La DGD des régions d'outre-mer, pour les années 2000 à 2002, fait l'objet du tableau en annexe 3.

Après cette présentation générale des dotations, il convient de s'interroger sur la pertinence des critères de répartition des dotations.

En outre-mer, le critère essentiel de répartition des dotations est celui de la population, le critère de l'effort fiscal ou du potentiel fiscal n'étant pris en compte que marginalement.

En effet, en matière de DGF attribuée aux communes pour calculer les quote-parts outre-mer de la DGF (DSU et DSR), on utilise seulement la technique du rapport de population, appliquée au montant à répartir, compte tenu d'une majoration de 10 % de la population outre-mer.

Seuls les territoires d'outre-mer se voient appliqués d'autres critères de répartition : éloignement de la commune par rapport au chef lieu du territoire (Polynésie, Nouvelle Calédonie, Wallis-et-Futuna), appréciation de la capacité financière de la commune ou prise en compte de la superficie.

Pour la DGF attribuée aux départements, seule la part dite « dotation de fonctionnement minimale » (DFM) prend en compte d'autres critères que celui de la population et dans une proportion bien moindre que pour les départements métropolitains : la prise en compte du potentiel fiscal brut détermine 40 % de la dotation en métropole, ce taux n'étant que de 10 % pour les départements d'outre-mer (article R. 3443-1 du CGCT).

Cette différence s'explique par le fait que le critère du potentiel fiscal, défini à l'article L. 3334-6 du CGCT, n'a pas été jugé très pertinent pour apprécier le degré de « handicap économique » de tel ou tel département d'outre-mer.

En effet, l'assiette fiscale considérée est celle des impôts locaux (assiette du foncier bâti, du foncier non bâti et valeur locative pour déterminer la taxe d'habitation) qui n'est pas vraiment appropriée pour apprécier le degré de développement économique. En effet, les bases imposables pour évaluer les impôts locaux sont fortement minorées pour les collectivités locales d'outre-mer (par exemple par l'application d'un abattement de 40 % sur la valeur locative des locaux d'habitation servant de base d'imposition à la taxe d'habitation).

Pour la dotation globale d'équipement, le critère du potentiel fiscal a plus d'importance mais la comparaison entre le potentiel fiscal par habitant dans les départements d'outre-mer et le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de métropole ne semble pas vraiment significative compte tenu des différences d'assiette des impôts locaux entre les communes domiennes et celles de la métropole.

III. — UNE STRUCTURE DE FINANCEMENT DES DEPENSES LOCALES DESEQUILIBREE

La situation financière des collectivités locales est très variable selon le type de collectivité (commune, département, région) et selon leur poids démographique. Il est possible cependant d'établir des constantes pour l'ensemble des départements d'outre-mer.

Les finances communales

La situation des finances communales est très variable.

Globalement, la situation financière de nos communes de plus de 10 000 habitants ne présente pas de caractéristiques marquées. Pourtant, plusieurs d'entre elles connaissent des difficultés en raison d'un niveau de dépenses trop élevé et souffrent d'un important surendettement. Des plans spécifiques de redressement ont même parfois dû être mis en place par l'Etat. D'ailleurs, le nombre des actes budgétaires (budgets primitifs, supplémentaires ou comptes administratifs) qui font l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes est, proportionnellement, plus de trente fois supérieur à celui de la métropole.

Quant aux communes de moins de 10 000 habitants, leur situation financière présente plus de particularités.

Le niveau de leurs dépenses réelles de fonctionnement est beaucoup plus élevé qu'en métropole. Cet écart est exclusivement dû aux charges de personnel, qui représentent outre-mer 54,5 % des dépenses de fonctionnement contre 38 % en métropole. Aussi, leur taux d'épargne brut ⁽¹⁾ n'est que de 10,5 % en 1996 contre 18,7 % en moyenne métropolitaine.

(1) Ratio : $\frac{\text{recettes réelles de fonctionnement} - \text{dépenses réelles de fonctionnement}}{\text{recettes réelles de fonctionnement}}$

Cette faiblesse de l'épargne brute n'empêche pourtant pas les petites communes de maintenir des dépenses d'investissement élevées dont le financement se fait beaucoup plus par l'obtention de subventions et de dotations diverses. Ces aides couvrent près des 2/3 de leurs dépenses d'équipements contre seulement 45 % en métropole. Ce subventionnement leur permet, finalement, de maintenir un endettement un peu inférieur à celui de la métropole.

Toutefois, parmi elles, quelques communes ne disposent que de très faibles ressources propres. Le cas le plus flagrant est celui des communes de l'intérieur de la Guyane qui ne peuvent fonctionner qu'avec un budget extrêmement limité. Onze communes guyanaises sur vingt-deux ne peuvent recourir à l'emprunt.

Les finances départementales

La première caractéristique des comptes des conseils généraux est l'importance de leurs dépenses réelles, le niveau moyen par habitant étant beaucoup plus élevé qu'en métropole (en 1998, le niveau moyen était de 6 091 francs contre 3 833 francs en métropole).

Parmi ces dépenses totales, les charges de fonctionnement pour les budgets 1998 s'élevaient à 4 187 francs contre 2 573 francs en métropole. Bien que concernant tous les postes de dépenses, cette différence est particulièrement marquée pour les charges de personnel, soit 21 % des dépenses de fonctionnement contre une moyenne nationale de 16 %.

La répartition de ces dépenses entre les principales fonctions assurées par le département montre également un poids plus important des dépenses d'intervention sociale.

En effet, l'entrée en application de la loi sur la CMU a pour effet de réduire les dépenses obligatoires d'aide sociale (suppression de l'aide médicale gratuite) mais les besoins sociaux restant très forts, les dépenses d'intervention médico-sociale demeureront élevées.

Pour leur part, les dépenses d'investissement sont également d'un niveau supérieur, tant du fait des dépenses d'équipement brut qu'en raison du remboursement de la dette.

Le niveau d'épargne des départements est acceptable mais près des trois-quarts de cette épargne sont consacrés au remboursement de la dette contre un peu plus de 45 % en moyenne métropolitaine.

L'épargne nette (épargne brute – remboursement de la dette) est donc à un niveau très faible.

Ainsi, nos départements semblent souvent confrontés à un choix dont chaque alternative est également peu satisfaisante : soit la prudence de gestion les incite à contenir les dépenses d'investissement, retardant l'heure des difficultés, soit la volonté de maintenir un niveau d'équipement conforme aux nécessités les plus immédiates les conduit dans une zone à risques, en raison du poids de la dette au

regard de leur capacité d'épargne. Aussi, confrontés à une croissance de certaines de leurs dépenses sans équivalent en métropole, plusieurs conseils généraux d'outre-mer connaissent une situation financière fragile.

Les finances régionales

La situation financière des conseils régionaux se rétablit lentement. A l'instar des autres collectivités d'outre-mer, les régions disposent de budgets aux caractéristiques très spécifiques.

Malgré leurs recettes particulières et en dépit d'efforts de désendettement entrepris dans les années récentes, le niveau d'endettement des régions devient élevé.

La situation financière des régions d'outre-mer au début des années 1990 avait contraint le législateur à mettre en œuvre, dans la loi de finances pour 1994, des mesures fiscales nouvelles. La loi donnait ainsi aux régions la possibilité de porter le taux du droit additionnel à l'octroi de mer de 1 % à 2,5 %, le droit d'affecter une part de la taxe spéciale sur les carburants à leur redressement financier, et la faculté d'instituer une taxe d'embarquement sur les billets de transports aériens et maritimes. Ces ressources complémentaires, que toutes les régions n'utilisent pas en totalité, doivent leur permettre de se désendetter et d'apurer leur passif.

Mais les budgets régionaux portent encore la marque de ces difficultés financières très graves de ces dernières années.

On peut citer par exemple la région de la Guyane qui, après une période particulièrement difficile de 1990 à 1993, a retrouvé l'équilibre financier grâce à la mise en œuvre d'un plan de redressement où l'Etat s'est impliqué financièrement, notamment en accordant 6,10 millions d'euros de subvention d'équilibre et en abandonnant 50 % de la part du Fonds d'investissement pour les routes et les transports (FIRT) destinée au financement des routes nationales.

Toutefois, la collectivité reste très endettée même si son encours a considérablement diminué depuis plusieurs années.

Outre leur situation encore fragile, la différence entre les budgets des collectivités des départements d'outre-mer et leurs équivalentes métropolitaines tient principalement à une structure de financement très particulière. Ces collectivités bénéficient, pour compenser des recettes traditionnelles plus faibles et pour financer des dépenses d'un niveau plus élevé, de ressources dérogatoires qui confèrent à leurs comptes des caractéristiques marquées.

La particularité essentielle des budgets des collectivités locales d'outre-mer réside dans la composition atypique des recettes. Les budgets locaux sont en effet en grande partie alimentés par des contributions de l'Etat au régime particulier et par des ressources fiscales propres à l'outre-mer.

Les concours financiers accordés par l'Etat aux collectivités d'outre-mer sont sensiblement plus élevés que ceux versés aux collectivités métropolitaines.

Selon une estimation réalisée par la DGCL en 1998, toutes dotations confondues, le montant du soutien de l'Etat et des concours communautaires par habitant aux collectivités d'outre-mer est donc d'un peu plus du double de celui consenti aux collectivités de métropole. Le poids de ces dotations de l'Etat exprime la solidarité nationale à l'égard de territoires souffrant encore d'un retard d'équipements structurants et affectés par une grave crise économique et sociale. Il compense ainsi les charges accrues auxquelles ces collectivités sont confrontées.

Si globalement les aménagements des règles de calcul des dotations de l'Etat favorisent les collectivités d'outre-mer, il se peut que ce ne soit pas le cas pour certaines. Aussi, il semble nécessaire que le ministère de l'intérieur entreprenne une étude approfondie permettant de comparer les résultats des différents régimes applicables afin d'éviter de nourrir des suspicions infondées sur les particularités des régimes de l'outre-mer.

Ce système de dotations pourrait d'ailleurs être amélioré sur deux points qui sont ressentis négativement par les élus des départements d'outre-mer. Premièrement, la croissance démographique de ces régions n'est pas assez prise en compte. Ainsi, le code général des collectivités territoriales prévoit qu'en cas d'augmentation entre deux recensements de la population d'une commune, la dotation qu'elle perçoit est accrue d'un taux égal à 50 % du taux de croissance de la population. Il semble que ce taux puisse être augmenté de manière sensible afin de mieux intégrer la croissance démographique. La règle actuelle est particulièrement pénalisante pour des communes dans lesquelles la population peut être multipliée par plus de 1,5 entre deux recensements généraux, notamment en Guyane ou à Mayotte. Une meilleure prise en compte des réalités démographiques dans le calcul de la DGF est nécessaire. En outre, le calcul de l'accroissement de la population entre deux recensements généraux ne devrait pas reposer de manière exclusive sur le nombre de permis de construire délivrés.

Aussi, s'il est nécessaire de maintenir la garantie qu'assure le mécanisme des quote-parts destinées à l'outre-mer, il convient également de l'appliquer avec souplesse afin de ne pas pénaliser certaines collectivités du fait de la progression des dotations attribuées à certaines autres. Il conviendrait de prévoir un mécanisme de sauvegarde garantissant à chaque collectivité locale une progression minimale de sa dotation quelle que soit celle des autres collectivités au sein de l'enveloppe.

CHAPITRE II

Une fiscalité inadaptée

I. — UN FAIBLE POTENTIEL FISCAL EN MATIERE D'IMPOSITION DIRECTE

La fiscalité applicable dans les départements et collectivités d'outre-mer est largement spécifique par rapport au droit commun.

Progressivement, une harmonisation s'opère avec les règles applicables en métropole mais un décalage peut encore être constaté.

Les collectivités locales d'outre-mer sont confrontées en matière d'imposition direct à la faiblesse de leur potentiel fiscal moyen.

Pour de multiples raisons, les contribuables qui devraient être assujettis aux impôts directs ne sont pas toujours bien identifiés et la précarité économique conduit une proportion non négligeable d'habitants des DOM à ne pas être assujettis à l'impôt sur le revenu.

A la fin décembre 2001, pour l'imposition sur les revenus de 2000, 76,7 % des foyers fiscaux dans les DOM étaient non imposables, cette proportion étant évaluée en métropole à 46,8 % (voir tableau ci-joint).

IMPÔT SUR LE REVENU

(revenus de 2000 – situation à fin décembre 2001 – source : ministère de l'outre-mer)

Nombre de contribuables	DOM		
	imposés	non imposés	Total
Guadeloupe	44 357	145 894	190 251
Martinique	48 780	150 883	199 663
Guyane	17 755	49 171	66 926
La Réunion	70 935	253 813	324 748
Total DOM	181 827	599 761	781 588
	Métropole		
	imposés	non imposés	Total
	17 076 994	15 063 982	32 140 976
Montant de l'impôt (millions d'euros)	DOM		
	imposés	non imposés*	Total
Guadeloupe	98,33	- 5,87	92,46
Martinique	108,7	- 7,04	101,66
Guyane	41,16	- 1,81	39,35
La Réunion	176,38	- 14,52	161,86
Total DOM	424,57	- 29,24	395,33
	Métropole		
	imposés	non imposés*	Total
	47 713,19	- 786,94	46 926,25

* avoirs fiscaux, crédits d'impôt remboursés et prime pour l'emploi.

Quant aux impôts locaux, les taux d'imposition aux quatre taxes directes locales sont plus élevés que les taux appliqués en moyenne en métropole mais le rendement de ces impôts, par habitant, toutes collectivités confondues, demeure sensiblement plus faible.

L'analyse des causes de ce phénomène fera l'objet du point II de ce chapitre.

Toutefois, cette faiblesse est compensée par une **fiscalité indirecte importante** provenant principalement de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants. Ainsi, alors que la fiscalité directe locale représente de loin l'essentiel des recettes fiscales des collectivités métropolitaines (85 % pour les communes, 69 % pour les départements et 64 % pour les régions), elle constitue une part bien inférieure pour les collectivités d'outre-mer (environ 40 % des recettes fiscales des communes, 45 % pour les départements et seulement 14 % pour les régions).

II. — LES IMPOTS LOCAUX ONT UN FAIBLE RENDEMENT MAIS UN TAUX D'IMPOSITION PAR HABITANT ELEVE

Un abattement général de 40 % (voire 50 % dans certains cas) de la valeur locative des locaux d'habitation, servant de base d'imposition à la taxe d'habitation, est appliqué. De même, les occupants de logements dont la valeur locative n'excède pas 40 % (ou 50 % si le conseil municipal le décide) de la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune sont exonérés de taxe d'habitation et de taxe foncière.

L'amélioration constante de l'habitat dans les départements d'outre-mer non seulement amoindrit la justification de ces dérogations, mais en outre, en augmentant le niveau de la valeur locative moyenne des logements, accroît le nombre de ceux dont les occupants bénéficient d'une exonération totale.

A l'inverse, l'aménagement de la réglementation est défavorable aux départements d'outre-mer pour ce qui concerne l'abattement pour charges de famille : il n'est que de 5 % de la valeur locative par personne à charge contre 10 à 25 % dans le régime de droit commun.

L'application de dispositions se rapprochant du droit commun en matière de taxe d'habitation et de taxes foncières permettrait de garantir un meilleur rendement de la fiscalité directe mais il apparaît nécessaire de maintenir une politique du logement et un régime fiscal adaptés à chaque collectivité d'outre-mer.

III. — UNE FISCALITE INDIRECTE IMPORTANTE : L'OCTROI DE MER ET LA TAXE SUR LES CARBURANTS MAIS DONT L'AVENIR EST INCERTAIN

A. L'OCTROI DE MER

L'octroi de mer est une taxe frappant, depuis le XIX^{ème} siècle, les produits importés dans les DOM.

La compatibilité de l'octroi de mer, dont l'existence est antérieure au traité de Rome de 1957, avec les dispositions communautaires a longtemps fait débat. Il faudra attendre la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes de 1998 pour que soit reconnue pour les 4 départements d'outre-mer la validité de ce régime dérogatoire.

En effet, cette taxe perçue sur la valeur des marchandises introduites dans les départements d'outre-mer a régulièrement été considérée comme une taxe d'effet équivalent à un droit de douane.

La discrimination fiscale entre les produits importés assujettis à l'octroi de mer et les produits fabriqués localement exonérés de cette taxe devait conduire, à partir de 1988, à un projet de réforme du régime.

C'est dans ces conditions que la décision du Conseil des communautés européennes 89/688/CEE du 22 décembre 1989 a défini le cadre de réforme de la taxe de l'octroi de mer applicable dans les DOM.

Cette décision autorisait le maintien du régime en place jusqu'au 31 décembre 1992, date à laquelle les autorités françaises devaient avoir réalisé la réforme de l'octroi de mer avec pour principe la suppression de toute distinction entre les produits importés et ceux obtenus localement tout en prévoyant des possibilités d'exonération des productions locales.

Ce nouveau système repose sur la détermination de taux d'imposition de base par les autorités compétentes de chaque département d'outre-mer, taux modulable selon les catégories de produits, avec toutefois une possibilité d'exonération de cette taxe en faveur des productions locales pour une durée de 10 ans.

La loi 92-676 du 17 juillet 1992 a mis en œuvre dans les DOM un dispositif conforme à la décision du Conseil de 1989.

Cette loi a défini l'assiette, les taux et les modalités de recouvrement de l'octroi de mer dans les DOM et précisé le rôle des Conseils régionaux qui fixent les taux et les modalités d'exonération de cette taxe à l'introduction dans les DOM comme sur les productions locales.

Enfin, la loi de 1992 a défini les règles d'affectation des recettes issues de l'octroi de mer.

Dans les quatre départements d'outre-mer, une distinction a été rapidement établie entre le régime de taxation à l'octroi de mer et le régime applicable aux productions locales.

Pour la production locale, les DOM ont fixé des règles de taxation spécifiques par secteurs productifs dès 1992, plus rarement par produits, l'exonération demeurant toutefois la règle.

A la différence des autres DOM où l'octroi de mer est affecté au budget des communes, l'octroi de mer en Guyane fait l'objet d'une répartition entre les communes et le département.

De même, en application de l'article 18 de la loi de 1992, un fonds régional pour le développement et l'emploi dont le financement devait être assuré par le solde du produit de l'octroi de mer après répartition de la dotation annuelle garantie aux collectivités, a été créé dans chacune des régions à partir de 1993.

Enfin, en 1994 est mis en place le marché unique Antilles Guyane qui crée un système de compensation de la taxe de l'octroi de mer selon la situation créditrice ou débitrice du département considéré.

Ajoutons que l'article 55 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer a élargi les catégories de bénéficiaires de subventions au titre du fonds financé par l'octroi de mer : les établissements publics de coopération intercommunale pourront ainsi être destinataires de sommes prélevées sur le fonds. Dans le même temps, le texte permet l'attribution de subventions destinées à financer des infrastructures publiques nécessaires au développement des entreprises. Cet élargissement des critères d'attribution des subventions doit ainsi permettre une meilleure utilisation des sommes collectées au titre du fonds régional pour le développement et l'emploi en donnant la possibilité aux conseils régionaux d'encourager la mise en place d'équipements structurants.

La décennie 90 sera marquée par l'interrogation persistante sur la légitimité de l'octroi de mer qui sera finalement levée dans le cadre de deux décisions jurisprudentielles de la cour de justice des communautés européennes des 19 février et 30 avril 1998.

Les arrêts de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) de 1998 ont en outre précisé la portée de l'article 2 paragraphe 3 de la décision du Conseil du 22 décembre 1989 qui reconnaît des possibilités d'exonérations de l'octroi de mer, partielles ou totales, applicables aux productions locales des DOM, pour une période ne dépassant pas 10 ans.

Désormais, les exonérations à l'octroi de mer doivent être nécessaires, proportionnelles et précisément déterminées.

Cette nouvelle règle doit également être rapprochée du système de notification des régimes des exonérations retenus dans le cadre des délibérations des conseils régionaux des DOM et prévus dans la décision du Conseil de 1989 et des dispositions de l'article 299 § 2 du traité d'Amsterdam entré en vigueur le 1^{er} mai

1999 qui admet la possibilité de mesures spécifiques en faveur des DOM compte tenu de leur situation économique.

Suite au Conseil européen de Séville en juin dernier, la France a obtenu de la Commission européenne un report, jusqu'au 31 décembre 2003, du système actuel de l'octroi de mer.

Le ministère de l'outre-mer a donc entrepris une action de concertation avec les quatre régions des DOM pour définir le futur régime qui devrait être applicable au plus tard le 1^{er} janvier 2004.

B. LA TAXE SPECIALE DE CONSOMMATION SUR LES PRODUITS PETROLIERS

Les régions d'outre-mer bénéficient d'une fiscalité dérogatoire composée principalement de la taxe additionnelle à l'octroi de mer, de la taxe sur les carburants et de la taxe sur les rhums, ces trois taxes représentant près de 85 % de leurs ressources fiscales.

Le mécanisme de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) en vigueur en métropole n'existe pas dans les quatre départements d'outre-mer. A la place de cette taxe, une taxe spéciale de consommation sur les produits pétroliers alimente les budgets des conseils régionaux et des conseils généraux des départements d'outre-mer. Créé pour combler le retard d'équipement, son produit est, pour l'essentiel, affecté à des investissements en matière routière par l'intermédiaire du Fonds d'investissement pour les routes et les transports (FIRT).

Les taux sont fixés par les conseils régionaux dans les limites du tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers perçue en métropole. Les marges de manœuvre quant à l'augmentation des taux, qui devraient être systématiquement alignés sur ceux de la métropole, sont assez réduites.

CHAPITRE III

Les premières mesures envisagées pour renforcer la capacité financière des collectivités locales d'outre-mer

Afin de préparer la future loi de programme pour l'outre-mer le ministère étudie actuellement plusieurs dossiers permettant d'améliorer à **court terme** la capacité financière des collectivités locales.

I. — REVOIR LES BASES D'EVALUATION DES IMPOTS LOCAUX

Le système de la fiscalité directe locale doit être revu dans son mode de fonctionnement pratique.

En premier lieu, un effort important doit être entrepris par l'administration fiscale pour recenser de manière systématique les logements imposables. La méconnaissance des bases d'imposition entretient une inégalité injustifiable entre les contribuables identifiés et les occupants de logements non recensés. En outre, elle prive de ressources les collectivités locales, et, en tout premier lieu les communes, contraignant indirectement l'Etat à combler ce « manque à gagner » par un surcroît de dotation. Chacun aurait donc un intérêt réel à ce qu'un effort important soit entrepris en la matière, en particulier par l'actualisation des documents cadastraux, ou par leur établissement là où ils n'existent pas (communes de l'intérieur de la Guyane). Un travail de recensement entrepris dans quelques communes de La Réunion a permis une augmentation immédiate des bases communales pour la taxe d'habitation et le foncier bâti de 20 %.

En second lieu, le recouvrement des impôts directs locaux demeure insuffisant, en particulier en raison d'un adressage difficile. Le recensement plus systématique des logements imposables devrait aider les percepteurs dans leur travail de recouvrement de l'impôt. Mais l'amélioration de l'adressage suppose également la réalisation d'opérations matérielles de pose de plaques de rues.

Certaines solutions pourraient être trouvées sans attendre les grandes réformes de la décentralisation, car elles ne concernent que des mesures spécifiques aux finances locales d'outre-mer.

Deux axes principaux de travail pourraient être retenus :

- renforcer les moyens financiers des collectivités d'outre-mer, notamment ceux des communes ;
- inciter à l'intercommunalité et développer la solidarité.

Concernant le renforcement des moyens financiers des collectivités, il pourrait être envisagé :

- de mettre en place un dispositif exceptionnel de recensement des bases fiscales dans les DOM afin de parvenir à une réelle connaissance des bases des quatre taxes traditionnelles ;

- de transférer des compétences de l'Etat vers les collectivités au profit de fonds communaux ou intercommunaux en prévoyant une compensation financière pour l'exercice de ces nouvelles compétences ;

Concernant l'incitation à l'intercommunalité et le développement de la solidarité, il pourrait être proposé :

- de modifier les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale, en leur attribuant le niveau de dotation dont bénéficient ces établissements en métropole, qui ont un degré d'intégration fiscale plus élevé.

II. — FACILITER LE VERSEMENT DES AIDES FINANCIERES PROVENANT DES FONDS STRUCTURELS EUROPEENS

La France bénéficie pour la période 2000-2006 de plus de 16 milliards d'euros de financements communautaires dans le cadre de la politique régionale financée par les fonds structurels en métropole comme outre-mer. Après deux années de mise en œuvre, l'avancement des programmes européens est aujourd'hui marqué par un niveau très insuffisant de programmation (15 %) et de réalisation (6 %).

Dans ce contexte, et pour éviter la perte des crédits non utilisés (règle dite du « dégageant d'office »), le Gouvernement a adopté une série de mesures qui s'articulent autour de trois axes :

– **un allègement substantiel des procédures.** Le contenu des dossiers de demande d'aide et les modalités de leur engagement financier seront simplifiés. Les délais d'arrivée des crédits communautaires à l'échelon local seront réduits, grâce à la mise en place de fonds de concours locaux. Enfin, les autorités de gestion qui le souhaitent pourront confier la fonction d'autorité de paiement au Trésor public ou à un organisme public compétent ;

– **un renforcement de l'appui aux projets.** La France vient de demander à la Commission européenne de modifier les programmes (Documents uniques de programmation – DOCUP) avant le terme de 2004, afin d'élargir les possibilités d'intervention des fonds européens. Ceci permettra une simplification des programmes, une meilleure valorisation des domaines d'éligibilité autorisés par les règlements communautaires, et une augmentation de l'aide européenne aux projets. Le 7 octobre dernier, M. Jean-Paul Delevoye et Mme Brigitte Girardin ont obtenu un accord de la Commission européenne en ce sens. Une modification du décret du 16 décembre 1999 permettra par ailleurs de subventionner des projets déjà engagés. Le dispositif d'animation sera renforcé dans chaque région pour apporter un appui aux porteurs de projets depuis la conception jusqu'à la réalisation du projet ;

– **une plus grande association des collectivités locales et notamment des régions.** L'accès aux subventions globales sera élargi. Ce dispositif permet de confier la gestion déléguée d'une partie d'un programme à une collectivité dans son domaine de compétence. Une expérimentation du transfert des fonctions d'autorité de gestion à une région sera mise en œuvre. Le Gouvernement a retenu dans ce cadre la candidature présentée par la région Alsace.

De plus, l'Agence française de développement (AFD) a mis en place un système de préfinancement des aides européennes pour permettre aux collectivités locales d'outre-mer de pouvoir bénéficier d'une avance de trésorerie, en attendant le versement des aides européennes.

Désormais les DOM pourront mobiliser plus efficacement et dans les délais qu'impose la Commission européenne, les ressources des fonds structurels européens inscrites aux DOCUP 2000-2006.

Ce préfinancement mis en place par l'AFD prend la forme d'un prêt d'une durée maximale de 36 mois, qui sera débloqué au rythme de la réalisation des opérations concernées.

Ce dispositif permettra aux DOM de programmer des opérations de développement dans les meilleures conditions et de bénéficier ainsi pleinement et sans délai des crédits alloués par l'Europe.

Le Conseil régional de Guadeloupe a versé cette année une avance d'environ 15 millions d'euros à certaines communes qui assuraient la maîtrise d'ouvrage d'opérations issues des programmes communautaires (1994-1999). Ce versement a été effectué par le Conseil régional pour optimiser la procédure de clôture des paiements au 30 juin 2002. Ainsi, le versement d'avances a permis aux autorités locales de comptabiliser les dépenses effectivement réalisées par les communes au plus tard le 30 juin 2002, dans le cadre de la demande de solde des programmes.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 5 novembre 2002 conjointe avec la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, la commission a entendu Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, sur les crédits de son département pour 2003.

Après avoir indiqué que le projet de budget pour l'outre-mer s'élevait 1,084 milliard d'euros, soit une augmentation de 0,56 % par rapport aux crédits votés en 2002, la ministre a observé que l'augmentation à périmètre constant était, en fait, de 1,50 %, l'expérimentation en cours de la gestion des crédits de la préfecture de la Martinique conduisant à transférer, en 2003, 10,5 millions d'euros de crédits de rémunérations du personnel de cette préfecture au ministère de l'intérieur. Elle a rappelé que ce projet de budget était la première étape de la concrétisation de la politique du Gouvernement pour l'outre-mer, dans l'attente de la loi de programme promise par le Président de la République qui ne trouvera sa pleine traduction budgétaire que dans la loi de finances pour 2004.

Évoquant les principales nouveautés de son budget, elle a expliqué qu'il procéderait à une réorientation des crédits du Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM), afin de favoriser la création d'emplois durables, conformément à l'esprit de la loi ayant institué ce fonds. Elle a ensuite annoncé la mise en place d'un passeport-mobilité au profit de 11 000 étudiants et 5 000 jeunes en formation, soulignant que cette mesure répondait à une attente forte des jeunes. Présentant ce dispositif, elle a indiqué qu'il permettrait de prendre en charge l'intégralité des billets d'avion, vers la métropole ou d'autres collectivités territoriales, de jeunes poursuivant des études ou une formation ou postulant un premier emploi. Elle a ensuite évoqué les dotations supplémentaires destinées à préparer les deux conventions pour le développement économique et social de Mayotte et Wallis-et-Futuna.

Présentant l'action de son ministère en faveur de l'emploi, la formation et l'insertion professionnelle, qui sont au cœur des priorités budgétaires, la ministre a indiqué qu'elle souhaitait favoriser la création d'emplois durables à travers le développement des contrats d'accès à l'emploi (CAE), rappelant que leur nombre avait été divisé par trois entre 1996 et 2002. Elle a indiqué qu'elle avait donné, en mai dernier, des directives au comité restreint du FEDOM pour mobiliser pleinement ce dispositif, après avoir constaté que le nombre de mesures affichées pour les CAE pour 2002 risquait de n'être pas atteint, précisant qu'elle attendait, pour 2003, une augmentation de plus de 11 % de ces mesures. Elle a observé que cette première réorientation des crédits du FEDOM vers la création d'emplois dans le secteur productif se ferait sans rupture, puisque les crédits consacrés aux contrats emploi solidarité (CES) et aux contrats emploi consolidé (CEC) seront augmentés, soulignant que le nombre total de mesures pour l'emploi passerait de 74 825 en 2002 à 80 545 en 2003.

Après avoir reconnu que la situation de l'emploi outre-mer, où il existe environ 10 000 emplois jeunes, restait néanmoins difficile, elle a indiqué qu'une part importante des crédits du FEDOM demeurerait consacrée aux emplois aidés, afin d'assurer une transition harmonieuse avec le dispositif qui sera mis en place dans le cadre de la loi de programme. Précisant que tous les emplois jeunes iraient à leur terme, elle a annoncé qu'elle avait veillé à ce que les moyens consacrés à ces emplois soient préservés en 2003, avec une dotation de 150 millions d'euros, soit près de 15 % du budget du ministère, tandis qu'une solution de reclassement serait trouvée pour chacun, et a rappelé que ces moyens budgétaires étaient, par ailleurs, complétés par un dispositif d'accompagnement des jeunes en fin de contrat.

Évoquant les mesures prévues par la loi d'orientation pour l'outre-mer, elle a estimé que cette dernière était loin d'avoir eu les résultats escomptés, faisant valoir que le budget pour 2002 avait affiché de façon peu réaliste, 23 000 mesures pour le projet initiative jeune, le congé solidarité et l'allocation de retour à l'activité, alors que les résultats de cette année montraient que seulement un tiers de ces mesures devrait se réaliser. Elle a observé que les prévisions pour 2003 avaient été fixées avec plus de pragmatisme, le projet de budget prévoyant 46 millions d'euros pour 9 300 mesures, soit une augmentation de 23 % par rapport à ce qui sera effectivement réalisé en 2002. S'agissant des moyens consacrés à la formation et à l'insertion, la ministre a rappelé que le service militaire adapté (SMA) avait pour principale mission d'insérer dans la vie active les jeunes d'outre-mer en difficulté, grâce au suivi d'une formation professionnelle adaptée et spécifique, et précisé que plus de 70 % des jeunes passant par le SMA trouvaient un emploi à la sortie. Elle a annoncé que le nombre de volontaires affectés au SMA augmenterait de 500 personnes en 2003, permettant ainsi la formation d'environ 3 000 jeunes. Rappelant que l'objectif prioritaire du Gouvernement était de faire baisser significativement le niveau de chômage, en particulier celui des jeunes, elle a observé que le passeport-mobilité, qui permet aux bénéficiaires d'élargir leurs perspectives de formation et de postuler plus facilement à des emplois métropolitains, s'inscrivait aussi dans cette logique.

Présentant la deuxième priorité de son ministère, la ministre a fait part de sa volonté d'améliorer l'offre de logements, afin de mieux répondre aux besoins liés à la forte croissance démographique et à l'insuffisance manifeste du parc de logements, soulignant que cet effort était d'autant plus important que la lutte contre l'exclusion et la précarité constituait un engagement essentiel du Président de la République. Elle a annoncé, à cet égard, qu'une dotation de 287,5 millions d'euros serait consacrée au développement des actions en faveur de la construction de logements sociaux et de l'accession sociale et très sociale à la propriété, et précisé que ces moyens seraient complétés par la reconduction du dispositif d'aide au logement évolutif social, mis en place en 1997, qui devait normalement arriver à échéance en 2002. Elle a ajouté que la priorité en faveur du logement se traduirait également par une progression des moyens destinés à la résorption de l'habitat insalubre, avec une dotation de 30 millions d'euros, soit une hausse de 10 % par rapport aux crédits de l'année 2002, et par une augmentation de 7,5 % des crédits de paiement de la ligne budgétaire unique (LBU). Elle a indiqué que son objectif prioritaire serait de consommer effectivement les dotations budgétaires attribuées,

afin d'éviter de connaître les reports de crédits observés ces dernières années, notamment pour la LBU.

Rappelant que la compensation des déséquilibres structurels subis par certaines collectivités d'outre-mer relevait de la responsabilité de l'État, la ministre a souligné l'effort financier consenti en faveur des collectivités d'outre-mer, qui bénéficient d'une enveloppe de 109 millions d'euros. Elle a précisé que l'augmentation des crédits prévue permettrait notamment d'assurer la desserte inter-îles à Wallis et Futuna, d'abonder la dotation de rattrapage et de premier équipement de Mayotte et d'augmenter les dotations globales en faveur de la Nouvelle-Calédonie, ajoutant que, dans ces deux derniers cas, le budget pour 2003 accompagnerait les évolutions institutionnelles des collectivités concernées. Elle a également rappelé que le soutien aux collectivités d'outre-mer ne se limitait pas aux seuls crédits inscrits dans son budget, la plupart des dotations étant intégrées dans le budget du ministère de l'intérieur et des libertés locales.

Après avoir souligné l'inadaptation de la gestion des crédits de son ministère et fait part de son souhait d'inscrire l'outre-mer dans le vaste mouvement de la réforme de l'État, la ministre a annoncé son intention de globaliser le budget de la préfecture de la Martinique et de déconcentrer certains crédits actuellement gérés au niveau de l'administration centrale, citant l'exemple des bourses pour les étudiants, des crédits pour la formation des cadres, de certains crédits de rémunération pour le personnel embauché localement. Elle a également insisté sur la nécessité de mettre en place un contrôle de gestion, afin d'être en mesure de suivre le taux de consommation des crédits. Elle a ensuite évoqué la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation, notamment pour les mesures du FEDOM, et fait état de l'expérimentation de déconcentration des crédits de ce fonds en Martinique, précisant qu'une action identique serait conduite pour les dotations consacrées à la réhabilitation de l'habitat insalubre.

Revenant sur le problème de la faible consommation des crédits, elle a observé que, si les moyens accordés au budget de l'outre-mer ces dernières années avaient augmenté de manière régulière et importante, ceux-ci n'avaient été consommés que de manière très insuffisante, le montant cumulé des reports au cours des quatre exercices précédents s'élevant à 727 millions d'euros, dont 423 millions d'euros pour les deux dernières années, soit l'équivalent du budget pour 1997.

En conclusion, après avoir rappelé que les moyens attribués à son ministère ne représentaient qu'un dixième des crédits consacrés à l'outre-mer, la ministre a insisté sur l'importance de son action auprès des autres ministères, afin que ceux-ci mettent en place les financements et les moyens propres à satisfaire les besoins de l'outre-mer.

M. Joël Beaugendre, rapporteur pour avis pour la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, s'est tout d'abord félicité de ce « budget vérité » en rupture avec les effets d'annonce et d'affichage des budgets antérieurs. Il a souligné qu'il s'agissait aussi d'un budget de transition, annonciateur d'une nouvelle politique pour l'outre-mer qui trouverait sa traduction dans la future loi de programme.

Puis il a interrogé la ministre sur plusieurs thèmes. Abordant en premier lieu la question des allocations logement, il a souhaité connaître les modalités de revalorisation de ces prestations et a demandé si les barèmes applicables outre-mer avaient été alignés sur ceux de la France métropolitaine. S'agissant du devenir des bénéficiaires de contrat emploi solidarité ou de contrat emploi consolidé, il a fait part de la préoccupation des élus locaux face aux multiples pressions, notamment syndicales, visant à intégrer ces personnes comme agents titulaires de la fonction publique territoriale. Il s'est demandé comment favoriser la pérennisation de ces emplois sans pour autant déséquilibrer les finances des collectivités locales, qui supportent déjà des charges de personnel particulièrement élevées, en raison notamment de la surrémunération des fonctionnaires en poste en outre-mer.

Après avoir constaté la fragilité de la filière de production de la banane du fait de l'organisation commune de marché (OCM) et de la concurrence exacerbée des pays producteurs latino-américains, il a souligné que la situation des producteurs guadeloupéens était aujourd'hui particulièrement critique, en raison de la baisse de production occasionnée par divers événements climatiques. Soulignant que, dans le cadre des aides attribuées aux producteurs en cas de calamité agricole, l'ODADOM avait accordé des prêts aux groupements de producteurs de banane et que ces derniers demandaient aujourd'hui la transformation en subventions des prêts initialement accordés, le rapporteur a souhaité connaître l'état d'avancement des négociations entre les groupements de producteurs de banane, le ministère de l'outre-mer et le ministère de l'économie et des finances.

Abordant la question des concours financiers versés par l'Etat aux collectivités locales d'outre-mer, il a demandé à la ministre de lui préciser les critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre les collectivités de l'outre-mer. Observant que le principal semblait être celui du niveau de la population des collectivités locales respectives, il a demandé des explications sur les distorsions importantes qui paraissent exister entre les collectivités locales de la Martinique et de la Guadeloupe pour le montant des DGF attribuées.

Évoquant ensuite le problème de la mise en place de la couverture maladie universelle et de ses conséquences sur les finances locales des collectivités de l'outre-mer, il a rappelé que la loi instituant la couverture maladie universelle avait supprimé, à compter de l'année 2000, les contingents d'aide sociale (dépenses d'aide médicale) versés par les communes aux départements et prévu, en compensation de cette perte de ressources pour les départements, un prélèvement sur la dotation forfaitaire des communes d'un montant égal à leur participation aux dépenses d'aide médicale au titre de 1999. Il a cité plus particulièrement le cas de la Guadeloupe où le conseil général avait majoré considérablement le montant des contingents communaux d'aide sociale pour les années 1998 et 1999, pénalisant ainsi les communes qui avaient dû supporter une réduction de leur DGF à concurrence des dépenses d'aide médicale qu'elles ne finançaient plus. Il a donc demandé à la ministre comment elle entendait indemniser les communes de la Guadeloupe qui ont vu pendant plusieurs années leur DGF anormalement diminuée en raison d'une évaluation erronée des dépenses d'aide médicale faite par le département. Il a enfin souligné, qu'à l'avenir, il conviendrait de rectifier les bases de calcul de la DGF pour les communes.

M. Didier Quentin, rapporteur pour avis pour la commission des Lois, a félicité la ministre pour son budget en soulignant qu'il s'agissait d'un budget de rupture et de transition. Il a estimé qu'il était indispensable de rompre avec la politique menée pour l'outre-mer par le précédent Gouvernement, observant que le bilan économique et social des collectivités d'outre-mer n'était guère positif, puisque celles-ci connaissent un chômage structurel persistant, malgré l'embellie économique des années récentes, et une très forte dégradation de la cohésion sociale. Il a relevé que le budget du ministère était tout d'abord en rupture avec la politique d'affichage pratiquée trop systématiquement au cours des années récentes, indiquant que plus de 423 millions d'euros avaient été reportés au cours de ces dernières années et 727 millions d'euros sur l'ensemble de la législature précédente, ce qui équivaut à plus de 90 % du budget de l'outre-mer en 1997. Il a également fait valoir que le projet de budget s'inscrivait en rupture avec la politique d'assistantat privilégiée depuis cinq ans, au détriment d'une véritable politique créatrice d'emplois, en procédant à la réorientation des crédits du FEDOM notamment par le développement des contrats d'accès à l'emploi.

Le rapporteur a ensuite souligné qu'il s'agissait d'un budget de transition, marquant le début d'une politique de l'outre-mer réaliste, cohérente et efficace. Il a indiqué qu'il concrétisait ainsi deux des engagements pris par le Président de la République au cours de sa campagne, en instaurant un passeport-mobilité qui, doté de 17,5 millions d'euros de crédits, permettra à des milliers de jeunes en cours d'études de bénéficier de la prise en charge de leurs billets d'avion, et en engageant un effort supplémentaire de rattrapage économique pour Wallis-et-Futuna et Mayotte, qui bénéficieront, à côté des contrats de plan, de conventions de développement, à hauteur de 22,5 millions d'euros. Il a ajouté que l'orientation donnée au budget était cohérente avec la loi programme annoncée par le Président de la République, qui devrait mettre l'accent sur le développement d'emplois durables, comme avec le projet de loi constitutionnel relatif à l'organisation décentralisée de la République, qui vise précisément à responsabiliser les acteurs locaux.

Soulignant que les habitants des DOM avaient exprimé leur mécontentement face à la montée de la délinquance, le développement de l'immigration clandestine et du trafic de drogues, il a ensuite souhaité connaître les lignes de force de l'action gouvernementale pour lutter contre ces phénomènes, qui mettent à mal la cohésion sociale dans des territoires d'ores et déjà confrontés à une équation économique et sociale délicate. Il a demandé, en particulier, si la coopération entre les différents intervenants institutionnels serait améliorée et si la coopération régionale avec les pays sources d'immigration et les pays également engagés dans la lutte contre le trafic de stupéfiants dans la zone caraïbe serait renforcée.

Rappelant que l'attribution aux DOM d'un statut de région ultrapériphérique au niveau communautaire représentait un énorme progrès, il a ensuite souhaité savoir comment le Gouvernement allait favoriser une meilleure consommation des crédits des fonds structurels et faire valoir la spécificité des collectivités d'outre-mer françaises au sein de l'Union européenne, alors que le prochain élargissement risquait de diluer la perception de leur spécificité. Il a également interrogé la ministre sur l'état d'avancement du projet de création d'un centre des affaires pour

l'outre-mer en métropole, qui devrait faciliter les contacts entre les entreprises d'outre-mer et les réseaux de distribution ou les investisseurs en métropole. Enfin, il souhaité connaître les projets du Gouvernement en matière de desserte aérienne de l'outre-mer.

M. Jérôme Lambert a, tout d'abord, estimé que, contrairement à la présentation qu'en faisait la ministre, le projet de budget manquait d'orientations nouvelles et ne pouvait donc, en aucun cas, être considéré comme un budget de rupture. Il a estimé que la seule rupture perceptible était à rechercher dans la très faible progression des crédits, et même la forte réduction des crédits du FEDOM, en contraste avec les hausses importantes consenties dans les budgets précédents. Il a fait observer que le Gouvernement, qui dénonçait la faible consommation des crédits, problème lancinant du budget de l'outre-mer, n'allait pas jusqu'au bout de sa logique puisqu'il ne proposait pas de réductions de crédits corrélatives. Puis il a souligné que le projet de budget s'inscrivait dans le prolongement des orientations antérieures s'agissant notamment de l'insertion professionnelle des jeunes, du développement de l'emploi et de l'aide au logement. Il s'est d'ailleurs interrogé sur la réactivation de dispositifs tels que les contrats d'accès à l'emploi, jugeant que certaines faiblesses intrinsèques de ces mécanismes auraient justifié des réformes. Il a ensuite demandé des précisions sur l'évolution des subventions aux agences d'insertion. Enfin, il a considéré que la compagnie Air Lib devrait être aidée dans sa desserte de l'outre-mer, ce qui impliquerait que le Gouvernement fasse pression sur Swissair pour que cette compagnie tienne ses engagements.

M. Jean Besson a d'abord estimé que le projet de budget apparaissait réaliste et raisonnable et répondait au principe de sincérité. Puis, il a jugé que la mise en place du passeport-mobilité, facilitant la formation en métropole des jeunes d'outre-mer, pourrait utilement être accompagnée d'un dispositif favorisant le retour des bénéficiaires grâce à des mécanismes d'insertion professionnelle susceptibles de concourir au développement de l'outre-mer, afin d'éviter tout risque de paupérisation des compétences locales.

Après avoir rappelé les efforts entrepris par le précédent Gouvernement dans la lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane, Mme Christiane Taubira a souligné la nécessité de stabiliser une force de lutte contre ce fléau économique et écologique. Elle s'est félicitée de la possibilité de détruire les matériels saisis sur place, tout en regrettant que les autres propositions qu'elle avait formulées dans son rapport sur l'or en Guyane tendant à faciliter le démantèlement des réseaux, au-delà des sanctions susceptibles d'être imposées aux petits orpailleurs, n'aient pu encore être formalisées dans une loi.

M. Victorin Lurel a souhaité interroger la ministre sur la revalorisation de la recette forfaitaire de référence dans le secteur de la banane, sur la recapitalisation des deux groupements de producteurs de ce fruit en Guadeloupe, ainsi que sur la possibilité de mettre en œuvre, dans le secteur de la canne à sucre, un dispositif d'aide aux producteurs dont la production a été touchée par les intempéries, d'une part, et une restructuration de la filière, qui passerait, notamment, par la tenue des engagements pris sur le cas précis de l'usine de Gardel, d'autre part. Puis, il a demandé des précisions sur le devenir et la répartition des crédits inscrits sur trois

ans dans la dotation globale de décentralisation. Il s'est ensuite inquiété de l'avenir du tourisme en Guadeloupe, en particulier dans les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, où le secteur hôtelier est en crise. Rappelant que le Président de la République avait promis que cette question serait réglée dans le cadre de la loi de programme, il a souhaité que soit mis en œuvre un dispositif d'aide spécifique. S'agissant de la desserte aérienne de l'outre-mer, il a estimé que la meilleure solution consistait à accorder un soutien à Air Lib, cette compagnie aérienne ayant le mérite d'exister. Après avoir rappelé les difficultés que connaissait RFO, il a demandé à la ministre quelles suites seraient données à l'engagement pris par le Président de la République en faveur de la création d'une radio consacrée à l'outre-mer, sur les ondes moyennes, en région parisienne. Enfin, il a regretté que les mesures prises en faveur du transport intérieur outre-mer, dans la dernière loi d'amnistie, ne soient pas accompagnées d'un véritable plan de modernisation, comme celui qui avait été mis en place par le précédent Gouvernement, et s'est interrogé sur les mesures prises en faveur du transport scolaire fluvial en Guyane.

M. Éric Jalton s'est tout d'abord réjoui de la volonté de la ministre de mettre un terme à la sous-consommation chronique des dotations budgétaires allouées au ministère de l'outre-mer. Il a ensuite émis le souhait que les moyens accordés aux services de la justice soient renforcés, afin de faire face à l'inquiétant accroissement de la délinquance observé en Guadeloupe. Après avoir déploré que les spécificités géographiques de l'archipel guadeloupéen soient insuffisamment prises en considération par les pouvoirs publics, notamment en matière de soutien aux transports maritimes, il a souhaité savoir si la ministre entendait prendre une initiative en faveur de l'activité du secteur industriel de la canne à sucre en général, et de l'usine de la « grande anse » en particulier, qui rencontraient de sérieuses difficultés financières. Puis, réagissant aux propos tenus par la ministre concernant le reclassement des emplois jeunes, il demandé des précisions sur le dispositif qui était envisagé en cette matière par le Gouvernement. Après avoir estimé souhaitable d'étendre le bénéfice du passeport-mobilité aux jeunes universitaires et sportifs originaires de l'outre mer afin de faciliter leurs déplacements, il a conclu son propos en insistant sur les difficultés considérables auxquelles se heurtent ces jeunes en matière d'accès au logement en métropole, exprimant le souhait qu'il y soit remédié le plus rapidement possible.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a ensuite apporté les précisions suivantes :

— Le budget 2003 de l'outre-mer est un budget qui a fait le choix de la sincérité et de la rupture en refusant de recourir à des effets d'annonces trop souvent utilisés par le précédent Gouvernement. En effet, il n'est pas souhaitable d'afficher une progression annuelle des dotations du ministère de l'outre-mer, comme cela a été souvent le cas par le passé, alors même que ses services ne sont pas en mesure de les consommer intégralement.

— Les priorités du budget pour 2003 sont les actions en faveur du logement et de l'emploi ultramarins s'ils s'inscrivent bien dans la continuité des objectifs de la loi d'orientation pour l'outre-mer adoptée sous la précédente législature, ceux-ci prolongeaient déjà les objectifs définies par la loi du 25 juillet 1994 tendant à

favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre mer.

— Les contrats d'accès à l'emploi et le FEDOM, créés par la loi du 25 juillet 1994 afin de favoriser l'emploi des jeunes dans les entreprises du secteur marchand, ont été progressivement détournés de leur objectif initial par le précédent Gouvernement, qui les a utilisés au profit de la création d'emplois dans le secteur public. Cette réorientation ne sera pas poursuivie par le Gouvernement actuel car elle a pour effet de n'offrir aux jeunes de l'outre-mer que des emplois précaires.

— S'agissant des emplois aidés, il n'est pas possible de titulariser dans la fonction publique les bénéficiaires de contrats emploi solidarité et de contrats emploi consolidé, tant pour des raisons juridiques que financières, liées en particulier à la question de la surrémunération. Il conviendra de trouver une solution globale susceptible de s'appliquer également aux journaliers communaux, qui sont 12 000 à la Réunion. Le ministère est en train de réfléchir aux moyens de pérenniser les emplois des titulaires de contrats aidés en leur offrant un contrat à durée indéterminée rémunéré en fonction de la grille applicable à la fonction publique. Cette voie est explorée en particulier à la Réunion et sera évoquée lors du congrès des maires à la mi-novembre. Elle présenterait l'avantage d'offrir aux titulaires de contrats aidés un niveau de revenu acceptable, sans imposer de charges financières trop lourdes aux collectivités concernées.

— Pour les emplois jeunes, le ministère a mis en place un dispositif de reclassement. Chaque jeune fera l'objet d'un suivi individualisé et se verra proposer une solution d'insertion. Des crédits sont, par ailleurs, prévus dans le projet de loi de finances pour 2003, afin de prolonger les contrats des jeunes pour lesquels aucune solution n'aura été trouvée. Il faudra régler durablement la question des emplois jeunes dans le secteur associatif ; à cet égard, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, M. François Fillon, devrait proposer des mesures, comme le prolongement pendant trois ans de l'aide de l'État, que le ministère de l'outre-mer pourrait reprendre en les amplifiant pour l'outre-mer.

— L'allocation logement pour les locataires sera revalorisée et alignée sur le niveau 2 ou niveau intermédiaire de la métropole. Cette mesure aura un effet rétroactif à compter du 1^{er} juillet 2002. Elle se traduira par une augmentation de 65 € pour une famille de trois enfants et de 98 € pour une famille de quatre enfants, la hausse moyenne étant de 25 %.

— Le soutien à la production de la banane est un souci constant du ministère de l'outre-mer depuis de nombreuses années. Un accord avec la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME) a déjà été obtenu, pour que celle-ci préfinance à 100 % l'avance sur l'aide compensatoire communautaire. Par ailleurs, le ministère essaie d'obtenir la transformation des prêts de l'ODADOM aux groupements de producteurs de bananes en subventions, mais les arbitrages interministériels n'ont pas encore été rendus. Au niveau communautaire, il se bat pour défendre les intérêts des DOM, qu'il s'agisse du volet interne ou externe de l'Organisation commune des marchés de la banane, mais il a pour unique soutien

l'Espagne et le Portugal. D'ores et déjà, il a été décidé de revaloriser l'aide compensatoire de 5 centimes par kilogramme de bananes.

— La dotation globale de fonctionnement (DGF) des collectivités d'outre-mer obéit aux mêmes règles que la DGF métropolitaine, mais bénéficie d'un double mécanisme permettant de prendre en compte leurs spécificités : la quote-part de la dotation d'aménagement est déterminée en appliquant une indexation majorée de 10 % de la population et les collectivités bénéficient d'un mécanisme d'indexation dit de « garantie d'évolution ». La DGF va faire l'objet d'une mesure spécifique dans la loi de programme pour l'outre-mer. Son montant devrait ainsi être revalorisé notamment pour les établissements publics de coopération intercommunale.

— La dotation de décentralisation (DGD) au titre de la couverture maladie universelle (CMU) a été mal mise en oeuvre. Des prélèvements injustifiés ont été effectués à l'égard des départements d'outre-mer, comme des autres départements. Ils s'élèvent à 23,3 millions d'euros en rythme annuel. Pour 2003, la situation sera corrigée, mais il restera à apurer le passé, ce qui sera difficile compte des masses financières en jeu.

— L'augmentation de la délinquance n'a pas épargné l'outre-mer ; les infractions commises sur la voie publique ont connu cette année un accroissement de près de 14 %. Le lien entre l'accroissement de cette délinquance et l'immigration clandestine est particulièrement sensible à Saint-Martin, à Mayotte et en Guyane. Pour ce département, on dénombre près de 30 000 étrangers en situation irrégulière sur une population totale de 150 000 habitants ; ces étrangers se trouvent impliqués dans près de 50 % des délits et 80 % des infractions avec violence. À Mayotte, 80 % des détenus sont en situation irrégulière et Mamoudzou, capitale économique de l'archipel, connaît une recrudescence de violence, imputable notamment à l'immigration clandestine, puisque 39 % des délits qui y sont commis sont le fait d'étrangers en situation irrégulière. Compte tenu de ces statistiques, il est tout à fait évident que la lutte contre l'immigration clandestine outre-mer constitue une priorité. Cette lutte implique une collaboration de tous les acteurs au niveau local, qui s'est traduite notamment par la mise en place de groupes d'intervention régionaux ; l'action de ces GIR a déjà été fructueuse, puisque un infléchissement de la progression de la délinquance a été constaté ; la taille réduite des structures outre-mer, avec des forces de police et de gendarmerie déjà habituées à travailler ensemble, explique très certainement les bons résultats constatés.

— Au niveau central, la participation du ministre chargé de l'outre-mer au Conseil de sécurité intérieure permet d'intégrer les impératifs de ces départements et territoires dans la lutte contre l'insécurité. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure adoptée en juillet dernier a prévu des dispositions spécifiques pour l'outre-mer, qui sont le fruit de cette participation. S'agissant notamment de la Guyane, il a été décidé de revenir sur une décision du précédent Gouvernement qui consistait à renvoyer en métropole, aux fins d'assurer la sécurité des plages de la Méditerranée, un escadron de gendarmerie affecté actuellement à la lutte contre l'orpaillage clandestin. La décision de maintenir cet escadron n'a pas été simple, mais la lutte contre l'orpaillage clandestin nécessite des moyens importants ; c'est d'ailleurs pour mieux lutter contre cette activité qu'une disposition a été

adoptée dans la loi de programmation pour la justice, destinée à faciliter la destruction par le Procureur de la République des moteurs utilisés par les orpailleurs. Cette disposition était proposée dans le rapport remis par Mme Christiane Taubira sur la lutte contre l'orpaillage en Guyane, mais le Gouvernement précédent n'y avait pas donné suite.

— La lutte contre l'immigration clandestine exige notamment qu'un effort particulier soit porté sur la politique de coopération régionale : des accords de réadmission ont déjà été signés avec le Brésil et sont en cours avec Guyane et le Surinam. Aux Antilles, des négociations sont déjà entamées avec Sainte-Lucie et la Dominique.

— La lutte contre le trafic de stupéfiants a déjà obtenu de bons résultats, dus notamment à une politique de coopération active avec les Etats-Unis, en particulier par le biais du réseau Interpol et des attachés de police du service de coopération technique internationale de police. La transformation du centre interministériel de formation anti-drogue en groupement d'intérêt public permettra, en outre, de conférer à cette structure une souplesse dans son fonctionnement administratif et financier, de nature à accroître sa crédibilité déjà très affirmée dans la zone Caraïbe.

— La reconnaissance des DOM par la Communauté européenne comme régions ultrapériphériques permet à ces départements d'être éligibles à l'objectif 1 pour les fonds structurels. Il est incontestable que, malgré les handicaps structurels dont souffrent les départements d'outre-mer, les perspectives d'élargissement de l'Union européenne font peser une menace sur le maintien de ces départements dans l'objectif 1. Il faut reconnaître que la consommation de ces fonds structurels n'est pas satisfaisante, en dépit du dispositif de préfinancement mis en place par l'Agence française de développement. La Commission européenne est toutefois consciente de la nécessité de simplifier les procédures, afin d'accroître le taux de consommation des crédits des fonds européens. La prochaine loi de programme pour l'outre-mer proposera un dispositif de simplification, permettant notamment d'affecter le solde non consommé à un fonds destiné à assurer la continuité territoriale.

— Le Président de la République et le Gouvernement sont très attachés à voir enfin aboutir le projet de création d'un centre culturel et des affaires dédié à l'outre-mer. A cette fin, un chargé de mission sera désigné tandis que le projet de loi de finances pour 2003 consacre 150 000 € à la réalisation d'études en vue de la création de ce centre. D'ores et déjà, il apparaît que certaines orientations retenues par le précédent Gouvernement doivent être corrigées : d'une part, les statuts envisagés ne doivent pas seulement conférer une vocation culturelle à cette association mais en faire un centre d'information économique unique pour les investisseurs ; d'autre part, le site retenu pour l'implantation de ce centre – la porte Dorée à Paris – n'est pas assez central, une localisation plus emblématique devant être recherchée.

— Une réforme profonde doit être engagée afin de garantir une desserte aérienne convenable de l'outre-mer – tant en termes de confort que de tarifs – et assurer ainsi le respect du principe de continuité territoriale. En effet, le monopole

de fait qui existe en la matière n'est guère satisfaisant, comme le montre l'exemple de la desserte de la Guyane, dont le coût a été renchéri dès lors que celle-ci a été uniquement assurée par Air France. C'est pourquoi le Gouvernement souhaite favoriser la viabilité d'une compagnie dont l'activité serait dédiée à l'outre-mer grâce à des mesures de défiscalisation et d'exonération de charges sociales, qui figureront dans le projet de loi de programme en cours d'élaboration, et au versement d'aides nationales, régionales et européennes destinées, à l'instar de ce qui est pratiqué en Corse, à réduire le coût de la desserte de l'outre mer.

— Un plan de modernisation des transports intérieurs aux Antilles est indispensable pour remédier aux très grandes difficultés qu'ils connaissent aujourd'hui. A ce titre, le Gouvernement ne serait pas hostile à ce que les élus, s'ils en expriment le souhait et en concertation avec les représentants socio-professionnels concernés, écartent l'application des dispositions de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques au profit d'une réglementation spécifique, comme la nouvelle rédaction de l'article 73 de la Constitution leur en laissera désormais la possibilité.

— Face à la baisse importante – de l'ordre de 20 % – de la fréquentation touristique à Saint-Martin, et sans attendre la loi de programme qui comportera des mesures en ce sens, un plan d'urgence, préparé en concertation avec le ministère du tourisme, sera présenté d'ici la fin de l'année. La loi de programme devrait permettre d'étendre le bénéfice du dispositif de défiscalisation aux travaux de rénovation des structures hôtelières.

— Le passeport-mobilité a pour objectif d'assurer aux jeunes une formation en métropole dès lors qu'elle ne peut être dispensée outre-mer, tout en favorisant leur réinsertion ultérieure dans leur collectivité d'origine. Les jeunes ultramarins pourront également bénéficier du passeport-mobilité pour aller étudier dans une université située dans une autre collectivité d'outre-mer que la leur. Loin de vouloir écarter les étudiants des universités locales, qui dispensent un enseignement de bonne qualité, ce dispositif permettra de soulager le marché de l'emploi local et de tenir compte de la saturation ou de l'inadaptation de certaines filières, par exemple en matière de formation aux métiers du tourisme. 11 000 étudiants seront concernés et s'il n'est pas exclu de l'étendre aux sportifs, il est sans doute préférable d'en faire préalablement une première évaluation.

— Les difficultés que rencontrent les étudiants originaires de l'outre-mer pour se loger en métropole constituent un problème sérieux que le Gouvernement entend résoudre. Une importante réforme de l'agence nationale de l'insertion des travailleurs d'outre mer est d'ores et déjà engagée et un nouveau président vient d'être désigné, sachant que ce poste était vacant depuis plusieurs années. Par ailleurs, il pourrait être envisagé de réserver une part des logements sociaux dévolus de droit à l'État aux étudiants originaires de l'outre-mer.

— Le Président de la République s'est engagé à ce que l'accès à la pluralité des opinions et des programmes soit aussi bien garanti outre-mer qu'il l'est en métropole. A cet égard, le Gouvernement a été saisi, peu de temps après son entrée

en fonction, d'un projet de développement de RFO dont la mise en œuvre aurait inévitablement eu pour effet d'entraîner la disparition des stations de radio privées existantes. Ce projet, pourtant avalisé par le précédent ministre, n'était pas acceptable et c'est pourquoi, le Gouvernement actuel a demandé au président de RFO de le modifier et de négocier un partenariat avec les responsables des entreprises de radiodiffusion concernées afin que toutes les sociétés d'information et de presse, qu'elles soient publiques ou privées, puissent se développer librement.

*

* *

A l'issue de l'audition de Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, M. Joël Beaugendre, la Commission a ensuite émis un *avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'outre-mer pour 2003*.

ANNEXES

ANNEXE 1

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

COMMUNES D'OUTRE-MER	DGF 2000		DGF 2001		DGF 2002	
	EN EUROS	EN FRANCS	EN EUROS	EN FRANCS	EN EUROS	EN FRANCS
<i>(en millions)</i>						
GUADELOUPE	93,4	612,7	76,3	500,5	79,3	520,2
GUYANE	27,9	183,3	28,6	187,6	30,7	201,4
MARTINIQUE	83,7	549,3	72,5	475,6	74,5	488,7
REUNION	146,1	958,2	124,0	813,4	129,8	851,4
SAINT PIERRE ET MIQUELON	1,3	8,8	1,4	9,2	1,3	8,5
MAYOTTE	23,8	156,3	24,3	159,4	25,1	164,6
TOTAL GENERAL	376,3	2 468,6	327,1	2 145,6	340,7	2 234,8

Progression 2001/2000	Progression 2002/2001
18,31%	3,93%
2,35%	7,34%
-13,42%	2,76%
-15,11%	4,68%
4,36%	-7,14%
1,98%	3,29%
-13,08%	4,16%

Pop (DGF 2000)	Par hab en 2001	Par hab en 2002
422 496	1 185	1 231
157 213	1 193	1 281
381 427	1 247	1 281
706 300	1 152	1 205
6 519	1 409	1 308
131 320	1 214	1 254
1 805 275	1 189	1 238

DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER	DGF 2000		DGF 2001		DGF 2002	
	EN EUROS	EN FRANCS	EN EUROS	EN FRANCS	EN EUROS	EN FRANCS
<i>(en millions)</i>						
GUADELOUPE	34,0	222,7	51,8	339,8	57,3	375,9
GUYANE	10,5	68,7	14,8	97,1	15,4	101,0
MARTINIQUE	33,8	222,0	46,5	305,0	47,8	313,5
REUNION	54,2	355,5	86,0	564,1	89,4	586,4
SAINT PIERRE ET MIQUELON	0,6	4,0	0,6	3,9	0,6	3,9
MAYOTTE	14,0	92,0	14,3	93,8	14,7	96,4
TOTAL GENERAL	147,1	964,9	214,0	1 403,7	225,2	1 477,2

Progression 2001/2000	Progression 2002/2001
52,58%	10,62%
41,31%	4,05%
37,40%	2,80%
58,68%	3,95%
-1,61%	0,00%
1,96%	2,80%
45,48%	5,23%

Pop (DGF 2000)	Par hab en 2001	Par hab en 2002
422 496	804	890
157 213	618	643
381 427	800	822
706 300	799	830
6 519	604	604
131 320	714	734
1 805 275	778	818

ANNEXE 2

DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT

COMMUNES D'OUTRE-MER	DGE 2000		DGE 2001		DGE 2002	
	EN EUROS	EN FRANCS	EN EUROS	EN FRANCS	EN EUROS	EN FRANCS
<i>(en millions)</i>						
GUADELOUPE	3,2	20,9	3,2	20,9	3,1	20,3
GUYANE	0,9	6,2	1,0	6,6	1,1	7,2
MARTINIQUE	2,0	13,4	2,0	12,9	2,0	13,1
REUNION	2,7	17,5	2,5	16,2	2,4	15,7
ST PIERRE ET MIQUELON	0,2	1,0	0,2	1,0	0,2	1,3
MAYOTTE	1,3	8,8	1,0	9,0	1,4	9,2
TOTAL GENERAL	10,3	67,8	10,1	66,5	10,2	66,9

Progression 2001/2000	Progression 2002/2001
-0,07%	-2,64%
6,16%	9,63%
-4,07%	2,06%
-7,67%	-2,56%
5,05%	26,15%
1,61%	2,31%
-1,96%	0,62%

DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER	DGE 2000		DGE 2001		DGE 2002*	
	EN EUROS	EN FRANCS	EN EUROS	EN FRANCS	EN EUROS	EN FRANCS
<i>(en millions)</i>						
GUADELOUPE	3,2	21,0	3,8	0,6	2,5	0,4
GUYANE	1,3	8,3	1,1	0,2	0,8	0,1
MARTINIQUE	2,5	16,5	2,5	0,4	1,4	0,2
REUNION	5,7	37,6	6,0	0,9	3,0	0,5
ST PIERRE ET MIQUELON	0,1	0,9	0,2	0,0	0,0	0,0
MAYOTTE	0,9	5,8	1,3	0,2	0,1	0,0
TOTAL GENERAL	13,7	90,1	14,9	2,3	7,7	1,2

Progression 2001/2000	Progression 2002/2001
-97,26%	-34,75%
-97,97%	-31,82%
-97,68%	-45,02%
-97,57%	-50,00%
-96,37%	-95,45%
-96,61%	-92,25%
-97,48%	-48,29%

* Les sommes effectivement perçues par les départements en 2002 ne seront totalement connus qu'ultérieurement.

Source : Ministère de l'outre-mer.

ANNEXE 3

DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

(en millions d'euros)

DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER	DGD 2000	DGD 2001	DGD 2002
Guadeloupe	49,3	57,7	61,9
Guyane	15,0	13,8	17,6
Martinique	71,1	90,7	89,3
Réunion	194,7	221,2	232,6
St Pierre et Miquelon	2,5	2,6	2,7
Mayotte	0,1	0,1	0,1
Total général	332,7	386,1	404,2

Source : ministère de l'outre-mer.

(en millions d'euros)

REGIONS D'OUTRE-MER	DGD 2000	DGD 2001	DGD 2002
Guadeloupe	3,9	4,1	4,3
Guyane	1,1	1,2	1,2
Martinique	3,7	3,9	4,0
Réunion	5,6	5,8	6,0
Total général	14,3	15,0	15,5

Source : ministère de l'outre-mer.

N° 258-16 .- Avis de M. Joël Beaugendre sur le projet de loi de finances pour 2003 - (Outre-mer)