



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 34

OUTRE-MER

Départements d'outre-mer

Rapporteur spécial : M. ALAIN RODET

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	8
I.– LA GESTION DES CREDITS EN 2001 ET 2002.....	9
A.– LA GESTION DES CREDITS EN 2001.....	9
1.– Présentation d'ensemble.....	9
2.– Les taux de consommation des crédits	12
a) <i>Les taux de consommation globaux.....</i>	<i>12</i>
b) <i>La consommation par action.....</i>	<i>13</i>
B.– LA GESTION DES CREDITS AU 31 AOUT 2002.....	13
II.– LES MOYENS MIS EN ŒUVRE POUR L'OUTRE-MER.....	16
A.– UNE PART PRÉPONDERANTE EST ACCORDEE A LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DEPUIS LA LOI D'ORIENTATION	16
1.– Le rôle accru du Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer dans la collectivité de Mayotte et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM)	16
2.– Les différents dispositifs financés par le FEDOM en 2001 et 2002	18
a) <i>La mise en œuvre des « dispositifs classiques » en faveur de l'emploi en 2001 et 2002.....</i>	<i>18</i>
b) <i>La mise en œuvre des nouveaux dispositifs de la loi d'orientation en faveur de l'emploi</i>	<i>20</i>
3.– Les perspectives budgétaires pour 2003.....	22
B.– LE REVENU MINIMUM D'INSERTION ACHEVE SON ALIGNEMENT SUR CELUI DE LA METROPOLE	23
1.– L'alignement du RMI sur celui de la métropole.....	23
2.– L'insertion des allocataires du revenu minimum d'insertion.....	23
a) <i>Vers la disparition du mécanisme de la créance de proratisation</i>	<i>24</i>
b) <i>Le rôle des agences d'insertion</i>	<i>24</i>
3.– L'exception de Mayotte : les « chantiers de développement local » ...	25
C.– LA POLITIQUE SOCIALE ET CULTURELLE	26
1.– La mise en place d'un nouveau dispositif : le passeport mobilité	26
2.– Des actions diversifiées.....	26

3.– L'insertion en métropole : l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer	28
<i>a) Des ressources en hausse pour financer des missions élargies.....</i>	28
<i>b) Des actions aux résultats incertains</i>	29
D.– LE SERVICE MILITAIRE ADAPTE SUBSISTE	29
E.– LES AUTRES DEPENSES RELEVANT DU TITRE III ET DU TITRE IV DU BUDGET.....	31
III.– DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DES CONTRATS DE PLAN	32
A.– LA POLITIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT	32
1.– La politique du logement : une politique prioritaire	32
2.– Des dotations budgétaires destinées à compenser la disparition de la créance de proratisation	33
B.– LE FONDS D'INVESTISSEMENT DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER, SOURCE DE FINANCEMENT DES CONTRATS DE PLAN.....	35
1.– Le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM)..<	35
<i>a) Les crédits budgétaires du FIDOM.....</i>	35
<i>b) L'évolution du FIDOM.....</i>	37
<i>c) Le FIDOM en 2003</i>	38
2.– Les contrats de plan État-région	39
C.– LA DEFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS OUTRE-MER	41
1.– Le dispositif mis en place par la loi de finances pour 2001	41
2.– Le bilan du dispositif de défiscalisation	42
3.– Les perspectives de réforme	43
D.– LES AUTRES AIDES A L'INVESTISSEMENT.....	44
1.– Les subventions d'investissement aux collectivités locales	44
2.– L'aide aux infrastructures de la Guyane (chapitre 58-01)	45
3.– Les nouvelles dotations spécifiques à Mayotte.....	45
4.– Les aides européennes aux départements d'outre-mer.....	46
IV.– LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE RESTE MOROSE.....	48
A.– LA SITUATION ÉCONOMIQUE	48
1.– Les productions naturelles demeurent fragiles	48
<i>a) La production du sucre</i>	48
<i>b) La production de la banane</i>	48
<i>c) Le secteur de la pêche</i>	49
<i>d) Les productions traditionnelles de Mayotte</i>	50
2.– Un ralentissement de l'activité touristique	51

B.– LES INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX	51
1.– La baisse du chômage est confirmée	51
2.– Les échanges commerciaux marquent une forte dépendance vis-à-vis de la métropole	53
3.– Le problème de la desserte aérienne	53
D.– LES DIFFICULTÉS PERSISTANTES DES FINANCES LOCALES	55
1.– Les budgets des collectivités locales	55
a) <i>Des régions aux situations contrastées</i>	55
b) <i>Des collectivités territoriales toujours très endettées</i>	55
c) <i>Des départements en situation financière très dégradée</i>	56
d) <i>Des communes aux situations disparates</i>	56
2.– Les dotations globales	57
a) <i>Les dotations globales de fonctionnement des communes et des départements (DGF)s</i>	57
b) <i>La dotation globale d'équipement des communes et des départements (DGE)</i>	58
c) <i>La dotation générale de décentralisation (DGD)</i>	59
3.– Les subventions de fonctionnement des collectivités locales inscrites au budget de l'Outre-mer	60
a) <i>Le chapitre 41-51 – Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités territoriales des départements d'outre-mer</i>	60
b) <i>Le chapitre 41-91 – Subventions de caractère facultatif aux collectivités locales des départements d'outre-mer, aux budgets locaux des territoires et à divers organismes</i>	61
EXAMEN EN COMMISSION	63

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 69 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Les départements d'outre-mer devraient connaître prochainement des mutations profondes dans le cadre de la loi programme. Cependant, celle-ci ne recevra une traduction budgétaire concrète que dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2003 et surtout dans la construction du budget pour 2004. Néanmoins, ce budget finance les premières mesures concrètes telles que la mise en place d'un passeport mobilité.

Le projet de loi de finances pour 2003 propose, pour l'ensemble des crédits du ministère de l'outre-mer, un montant de dotations en crédits de paiement de **1.084,070 millions d'euros**, contre 1.078,129 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2001, soit une hausse de 0,56 % par rapport au budget voté en 2002.

Cependant, il convient de souligner que **l'augmentation réelle, à périmètre constant, par rapport aux crédits votés en 2002, est de 1,5 %**. En effet, une expérimentation concernant la gestion des crédits de la préfecture de la Martinique conduit à transférer, en 2003, 10,5 millions d'euros de crédits de rémunération du personnel de cette préfecture au budget du ministère de l'intérieur, les crédits de fonctionnement étant déjà inscrits dans cette section ministérielle.

- *Les moyens des services* (titre III), qui représentent 16,5 % du budget de l'outre-mer, devraient s'élever à 178,92 millions d'euros, en baisse de 0,16 %.
- *Les interventions publiques* (titre IV) comprennent principalement les subventions obligatoires et facultatives aux collectivités locales, les crédits attribués au FEDOM (Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer, dans la collectivité de Mayotte et dans la collectivités territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon) et les crédits attribués à l'action sociale, culturelle et de coopération régionale. Ces crédits devraient s'élever à 630,638 millions d'euros, soit une hausse de 0,1 % par rapport aux crédits votés en 2002.
- *Les investissements exécutés par l'État* (titre V) financent les équipements administratifs : ils devraient s'élever à 6,22 millions d'euros en 2003.
- *Les subventions d'investissements accordées par l'État* (titre VI) comprennent principalement les crédits affectés à la politique du logement, les subventions au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM), et aux fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES). Le présent projet prévoit de consacrer 268,29 millions d'euros à ces subventions en 2003, soit une hausse de 1,56 % par rapport à l'année 2002.

Il convient de rappeler que le budget du ministère de l'outre-mer ne retrace qu'une partie de l'effort financier de l'État pour l'outre-mer. En effet, tous les ministères participent, dans leurs secteurs d'activité respectifs, à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans les DOM. L'enveloppe inscrite au budget de l'outre-mer représente environ 11 % de l'ensemble des crédits que l'État consacre à l'outre-mer. **L'effort financier de l'État en faveur de l'outre-mer devrait s'élever à 7.834,88 millions d'euros.**

I.– LA GESTION DES CREDITS EN 2001 ET 2002

A.– LA GESTION DES CREDITS EN 2001

1.– Présentation d'ensemble

Le montant du budget de l'outre-mer fixé par la loi de finances initiale pour 2001 est de 1.040,515 millions d'euros. Au 31 décembre 2001, compte tenu des mouvements intervenus en gestion, cette dotation s'est élevée à 1.061,651 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et à 440,580 millions d'euros en autorisations de programme. Cela représente une hausse de 2,03 %, essentiellement due aux reports de crédits.

MOUVEMENTS DE CRÉDITS PAR TITRE

						(en m
	Titre III	Titre IV	Titre V	Titre VI	Totaux	En d
l des crédits ouverts par la loi de finances initiale	167,78	620,93	4,96	246,84	1.040,52	
ordinaires et crédits de paiement)						
ions positives						
rts	1,31	45,14	2,47	173,66	222,58	
sferts/Virements				8,61	8,61	
rtition (hors chapitres 46-01 et 68-93)	2,03	9,41			11,44	
rtition (chapitre 46-01)		23,64		81,41	13,57	
rtition (chapitre 68-93)	0,3	16,04	0,46	20,96	37,76	
s de concours	0,13	0	0,41	0	0,54	
et de dépenses accidentelles				0	0	
é de dépenses éventuelles		152,45			0,15	
le finances rectificative	6,52	23,86	1,72	10,42	45,52	
Total B	10,29	118,24	5,06	295,06	428,65	
<i>Soit en %</i>	<i>6,14</i>	<i>19,04</i>	<i>102,00</i>	<i>119,53</i>	<i>41,20</i>	
ions négatives						
sferts/Virements	0,06	0	0	0,67	0,74	
rtition (hors chapitres 46-01 et 68-93)					0	
rtition (chapitre 46-01)		107,28			107,29	
rtition (chapitre 68-93)				37,72	37,72	
ulations		0,05	0	45,33	45,38	
Total C	0,06	107,34	0	83,72	191,12	
<i>Soit en %</i>	<i>0,04</i>	<i>17,29</i>	<i>0,00</i>	<i>33,92</i>	<i>18,37</i>	
on nette (A+B–C)	178,01	631,84	10,02	458,18	1.277,98	
<i>Soit en %</i>	<i>106,10</i>	<i>101,76</i>	<i>202,00</i>	<i>185,62</i>	<i>122,83</i>	
Crédits ouverts en D.O.	809,85					
Crédits ouverts en D.C.	568,20					

En 2001, pour la quatrième année consécutive, l'exécution n'a fait l'objet d'aucune mesure de régulation proprement dite. Néanmoins, le montant des annulations de crédits a progressé, passant de 26,97 millions d'euros à 45,37 millions d'euros, s'agissant des dépenses ordinaires et des crédits de paiement. Les annulations d'autorisations de programme se sont élevées à 16,16 millions d'euros contre 13,57 millions d'euros en 2000.

Comme l'année précédente, des crédits ont été mis en réserve dans le cadre d'un contrat de gestion passé entre le ministère de l'outre-mer et le ministère de l'économie. Alors que seul le chapitre 44-03– Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM) était concerné en 1999, à hauteur de 42,69 millions d'euros, quatre chapitres l'ont été en 2000, et huit en 2001 : le chapitre 44-03, pour 40,25 millions d'euros, le chapitre 65-01 – Aide au logement dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte (dite « ligne budgétaire unique »), à hauteur de 57,17 millions d'euros, le chapitre 68-90 – Subvention au fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) (section générale), à hauteur

de 35,98 millions d'euros, le chapitre 34-96 « fonctionnement » à hauteur de 0,15 million d'euros, le chapitre 41-56 « Dotations globales pour la Nouvelle-Calédonie » à hauteur de 1,65 million d'euros, le chapitre 57-91 « travaux divers d'intérêt général » à hauteur de 10 millions d'euros et le chapitre 67-54 « calamités publiques » à hauteur de 84 millions d'euros.

Ce sont ainsi 145,83 millions d'euros qui ont été mis en réserve, soit 14 % de la dotation initiale. Votre Rapporteur spécial ne peut que regretter l'ampleur de ces mises en réserve, qui faussent la portée de l'autorisation parlementaire.

Ces mises en réserve ont permis de minorer les ouvertures nettes de crédits en loi de finances rectificative qui se sont élevées à 3,93 millions d'euros en autorisations de programme et 42,52 millions d'euros en crédits de paiement.

Les rattachements de fonds de concours ont été huit fois moins importants qu'en 2000, soit 0,54 million d'euros en 2001, contre 4,47 millions d'euros en 2000. Cette diminution s'explique par le fait que les crédits provenant du Fonds Social Européen sont désormais rattachés au budget de l'outre-mer par arrêtés de répartition et non plus par voie de fonds de concours.

Les mouvements provenant traditionnellement des deux chapitres de répartition sans modifier le montant global des crédits ont amené un redéploiement significatif sur les chapitres concernés :

- Le chapitre 46-01 (créance de proratisation du RMI) au profit du FEDOM (chapitre 44-03) à hauteur de 23,64 millions d'euros et surtout la LBU (chapitre 65-01) à raison de 81,40 millions d'euros
- Le chapitre 68-93 (actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie) : 51,24 millions d'euros en autorisations de programme et 39,70 millions d'euros en crédits de paiement, essentiellement répartis sur le chapitre 68-90.

Enfin, de nombreux arrêtés de sous répartition ont été pris notamment sur les chapitres de fonctionnement, la plupart du temps, pour compenser les effets d'une mauvaise articulation entre les prévisions faites par les services budgétaires et les besoins réels des gestionnaires.

Au total, en 2001, le montant des crédits ouvert s'est élevé à 1.278,04 millions d'euros, soit une augmentation de 101,7 millions d'euros par rapport à 2000 (+9 %) inférieure à celle enregistrée en 1999 et 2000 (+15,32%).

Cependant, la totalité des crédits n'a pas pu être consommée en raison, d'une part, du respect du contrat de gestion et, d'autre part, de l'importance des crédits ouverts en loi de finances rectificative qui n'ont pas pu être mis en place au titre de la gestion concernée. **Ce sont plus de 200 millions d'euros qui ont été reportés sur l'exercice 2002. Votre Rapporteur spécial ne peut que regretter l'ampleur de ces reports et appelle à une gestion plus souple de la dépense publique.**

2.– Les taux de consommation des crédits

a) Les taux de consommation globaux

Le taux de consommation des crédits a été de 92,49% pour les dépenses ordinaires, contre 93,32 % en 2000, et 91 % en 1999, mais de 63,80% pour les dépenses en capital, contre 63,82% en 2000, et 69% en 1999. **Le taux de consommation globale est de 81,38 %, contre 81,12 % en 2000 et 81,5% en 1999. Par conséquent, si ce taux apparaît globalement stable, il cache cependant une certaine dégradation du rythme d'investissement.**

La part des crédits d'investissements déconcentrés atteint 71,55 % en 2001, contre 66,36 % des crédits en 2000 et 69 % en 1999. Il est naturellement très variable selon les chapitres. La déconcentration est ainsi réelle sur la ligne budgétaire unique, mais faible sur les chapitres du FIDOM et du FIDES. En effet, la majeure partie des crédits est mobilisée par des engagements contractuels tandis que les opérations hors contrats de plan sont décidées par le Comité directeur à Paris.

S'agissant du titre III, le taux de déconcentration atteint moins de 10 % du montant des crédits ouverts et concerne essentiellement les crédits de fonctionnement courant. Le FEDOM, qui représente pour sa part les deux tiers des dotations du titre IV et près de la moitié des dépenses ordinaires, finance des solutions d'insertion qui, pour des raisons de cohérence, elles sont décidées par le secrétariat d'État à l'Outre-mer en comité permanent et sont gérées par des organismes intermédiaires tels que le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), l'Agence nationale pour l'emploi ou l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), qui bénéficient d'avances versées sur la base d'appels de fonds.

b) La consommation par action

Cette information est fournie par le « compte rendu de gestion budgétaire » réalisé pour la première fois en 1999. En 2001, il n'y a plus qu'un seul agrégat « actions en faveur de l'outre-mer » divisé en quatre axes :

INDICATEUR DE COUTS : DÉPENSES BUDGÉTAIRES

Composantes de l'agrégat	1998	1999	2000	(en millions d'euros)	
				2001 LFI	2001 Exécution
Action en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale	370	399	455	530	540
dont :					
Insertion économique et social dans les DOM et les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte	281	292	363	453	446
Insertion économique et sociale dans les TOM et en Nouvelle-Calédonie	17	19	16	8	12
Service militaire adapté (dans les DOM, en Polynésie, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte)	72	77	72	69	82
Fonds de concours		11	4		
Action en faveur de l'amélioration du logement	175	203	208	221	278
dont :					
Aide à la construction des logements neufs et à l'amélioration de l'habitat	172	197	198	183	184
Aide à la résorption de l'habitat insalubre	3	6	10	33	12
Régularisation de la situation des ménages habitant dans la zone des 50 pas géométriques				5	82
Subventions aux collectivités	137	127	193	190	233
dont :					
Action en faveur du fonctionnement des collectivités locales et établissements publics dans les DOM, collectivités territoriales, TOM et Nouvelle-Calédonie	44	34	95	86	108
Actions en faveur de l'investissement au profit des collectivités locales dans les DOM, collectivités territoriales, Tom ET Nouvelle-Calédonie	93	93	98	104	125
Administration générale	117	113	103	100	105
dont :					
Fonction état-major	14	14	16	15	15
Mise en œuvre des politiques au plan local	103	99	87	85	90
Total	798	751	964	1.041	1.076

Source : ministère de l'Outre-mer

B.- LA GESTION DES CREDITS AU 31 AOUT 2002

Le budget du ministère de l'outre-mer, fixé par la loi de finances initiale 2002, est de 1.078,129 millions d'euros. Au 31 août 2002, compte tenu des mouvements intervenus en gestion, cette dotation s'élève à 1.304,007 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 504,035 millions d'euros en autorisations de programme.

Au 31 août 2002, la consommation des crédits en dépenses ordinaires est de 58,82 %. En 2001 à la même période, elle s'élevait à 69,32 %. Pour l'heure, aucune annulation de crédits n'est intervenue.

Les reports de 2001 sur 2002 en dépenses ordinaires s'élèvent à 59,482 millions d'euros. Ces reports s'expliquent essentiellement par :

- un report de charges de 40,246 millions d'euros sur le FEDOM (contrat de gestion 2001) ;
- le report des crédits rattachés par la loi de finances rectificative pour 2001 à hauteur de 9,327 millions d'euros
- le report de 3,189 millions d'euros au chapitre 41-56 article 10 (le versement des crédits de la dotation globale de compensation est subordonné au transfert des services, transfert qui n'a pas été effectué en 2001) ;
- et le rattachement tardif de fonds de concours pour 652.354 euros sur le chapitre 46-94 article 34.

L'ampleur des mouvements de répartition est notamment liée à l'existence du chapitre 68-93 – « Actions diverses pour le développement de la Nouvelle-Calédonie » qui a alimenté d'autres chapitres pour un montant total de 8,393 millions d'euros de dépenses ordinaires. Cependant, d'autres répartitions de crédits sont intervenues durant le premier semestre 2002 :

- La dotation du chapitre 33-92 a été augmentée d'un crédit de 1.200 euros en provenance des services du Premier ministre (ajustement de la dotation des prestations sociales).
- Le chapitre 34-96 (article 11) a été doté d'un crédit de 75.000 euros en provenance du Fonds pour la réforme de l'État (FRE) afin de financer le Réseau d'information et de services des outre-mers (RISOM).
- Suite au passage du cyclone DINA en janvier 2002 à la Réunion, le chapitre 46-93 « secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques » a été abondé d'un crédit de 152.448 euros en provenance des charges communes.
- Enfin, le chapitre 46-94 article 34 « SMA – préformation et formation professionnelle dans les DOM » a été abondé d'une enveloppe de 8,948 millions d'euros en provenance du ministère de l'emploi et de la solidarité (Fonds social européen).

Les crédits ouverts au budget du ministère de l'outre-mer par la loi de finances initiale pour 2002 sont de 443,814 millions d'euros en autorisations de programme et 268,885 millions d'euros en crédits de paiement. Compte tenu des mouvements intervenus en gestion, le montant des autorisations de programme a été

porté à 504,035 millions d'euros et celui des crédits de paiement à 416,762 millions d'euros.

Au 31 août 2002, 200,886 millions d'euros ont été affectés ou délégués en autorisations de programme (soit 39,86 %), 241,281 millions d'euros ont été ordonnancés en crédits de paiement (soit 57,89 %). Au 31 août 2001, 44,63 % des autorisations de programme avaient été délégués ou affectés et 45,99 % des crédits de paiement avaient été ordonnancés. Le gel budgétaire de 2002 n'a porté initialement que sur les autorisations de programme, ce qui explique la bonne consommation des crédits de paiement au 31 août 2002. Aucune annulation de crédits n'est pour le moment intervenue.

Le montant des reports de crédits sur la gestion 2002 s'élève à 141,378 millions d'euros

On assiste durant le premier semestre 2002 à une amélioration du taux de consommation des crédits par rapport à 2001. Cependant, si le taux de consommation des dépenses en capital s'améliore, celui des dépenses ordinaires s'est plutôt dégradé.

TAUX DE CONSOMMATION AU 31 AOÛT 2001 ET AU 31 AOÛT 2002

	31 AOÛT 2001	31 AOÛT 2002
Titre III	68,6	79,37
Titre IV	62,1	53,49
Total dépenses ordinaires	63,6	58,82
Titre V	14,7	62,07
Titre VI	23,6	57,77
Total dépenses en capital (1)	23,5	57,89
Total général	47,9	58,62

(1) en crédits de paiement.

Source : direction de la comptabilité publique.

II.- LES MOYENS MIS EN ŒUVRE POUR L'OUTRE-MER

L'outre-mer bénéficie, depuis quelques années, de moyens budgétaires accrus. La loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer a permis de renforcer la politique en faveur de l'emploi et de l'insertion : en 2001, son application a représenté 44,55 millions d'euros de crédits supplémentaires en faveur de l'outre-mer.

A.- UNE PART PRÉPONDERANTE EST ACCORDEE A LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DEPUIS LA LOI D'ORIENTATION

Outre la mise en place de nombreuses actions nouvelles financées par le Fonds pour l'emploi dans les DOM et la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM) et le renforcement de certaines de ces actions « classiques », la loi d'orientation pour l'outre-mer introduit un changement en matière d'exonération de charges sociales en relevant la base de l'exonération à 1,3 SMIC (contre 1 SMIC pour les exonérations de cotisations prévues par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994).

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 euros par salarié est, en outre, consenti aux entreprises qui s'inscrivent dans le cadre de la seconde loi sur les 35 heures.

Le coût des exonérations de charges sociales devrait représenter 523,54 millions d'euros en 2003 soit une hausse 49,3 % par rapport aux crédits votés en 2002. Cette forte augmentation, de 172,91 millions d'euros, résulte de l'application de la loi d'orientation pour l'outre-mer (+200,37 millions d'euros), de laquelle est déduite la réduction de l'allègement complémentaire applicable aux entreprises passées aux trente-cinq heures (27,60 millions d'euros). Ces dépenses sont prises en charge par le budget du ministère du travail (chapitre 44-77).

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.

1.- Le rôle accru du Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer dans la collectivité de Mayotte et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM)

Le FEDOM regroupe les financements des actions spécifiques menées par l'État en faveur de l'emploi et de l'insertion (chapitre 44-03 du budget).

Conformément aux dispositions du décret n° 95-984 du 25 août 1995, qui organise le fonctionnement et la gestion du FEDOM, les décisions relatives à la gestion du fonds sont, en principe, arrêtées par un comité directeur qui comprend, outre les représentants des administrations centrales concernées (budget, emploi-solidarité et outre-mer), des parlementaires d'outre-mer ainsi que les préfets

des départements concernés, ce qui permet d'adapter la gestion des mesures aux situations locales. Par ailleurs, le principe de la fongibilité des crédits du FEDOM permet de redéfinir les priorités et de modifier les différentes enveloppes budgétaires en fonction du nombre de solutions retenues et de leur répartition.

Les actions financées par le FEDOM sont les suivantes :

- le financement du programme des contrats emploi-solidarité ;
- le versement aux agences d'insertion d'une participation financière aux contrats d'insertion par l'activité ;
- l'exonération des charges sociales et les primes des contrats d'accès à l'emploi ;
- l'exonération des charges sociales pour les contrats de retour à l'emploi encore en cours ;
- le financement du dispositif instituant une prime à la création d'emploi ;
- le suivi et l'évaluation du fonds ;
- et le financement du dispositif « nouveaux services-emplois-jeunes », conformément aux dispositions du décret n° 97-1255 du 29 décembre 1997.

La loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer a amplifié certaines de ces mesures et a créé de nouveaux dispositifs permettant de développer l'emploi dans les DOM. De ce fait, le FEDOM, a été appelé à assurer leur financement.

- *le projet initiative-jeune (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.
- *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'État, le conseil général ou régional, et l'entreprise.
- *l'allocation de retour à l'activité (ARA)* est une aide incitatrice, durant deux ans, pour les bénéficiaires du RMI, de l'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.

Par ailleurs, à partir de l'exercice 2002, le FEDOM a également été appelé à assurer la gestion des mesures en faveur de l'emploi ouvertes à Mayotte. A cet effet, les crédits destinés au financement des contrats emploi-solidarité et des contrats emploi-consolidé inscrits jusqu'alors sur le chapitre 46-94 du budget ministère de

l'outre-mer ont été transférés sur le chapitre 44-03 avec la création d'un nouvel article (article 89).

De même, dans le cadre de l'ordonnance relative au droit du travail et de l'emploi à Mayotte, la mise en place de nouveaux dispositifs d'aide à l'emploi a été définie (emplois-jeunes, projet initiative-jeune, contrat emploi-développement et aide à la création d'emploi) avec l'ouverture d'une enveloppe budgétaire globale spécifique, destinée à assurer le financement de près de 12.250 mesures.

2.– Les différents dispositifs financés par le FEDOM en 2001 et 2002

Les crédits affectés au FEDOM se sont élevés à 402,465 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2001. En tenant compte des reports de crédits et du rattachement de fonds de concours, les crédits disponibles s'élevaient à 455,144 millions d'euros. Le taux de consommation a été de 91,13 %.

En 2002, les crédits du FEDOM représentent 502,207 millions d'euros. Compte tenu des mouvements intervenus sur les dotations initiales, les crédits disponibles représentent 528,20 millions d'euros. Au 30 septembre 2002, le taux de consommation est de 51,8 %. Il était de 58,5 % au 30 septembre 2001 : votre Rapporteur spécial tient à signaler qu'on assiste à un léger ralentissement du taux de consommation.

a) La mise en œuvre des « dispositifs classiques » en faveur de l'emploi en 2001 et 2002

- *les contrats emploi solidarité (CES)* obéissent aux mêmes règles qu'en métropole. Ce sont des contrats à mi-temps à durée déterminée, de 3 mois minimum à 12 mois maximum (24 mois dans certains cas), renouvelables et destinés à permettre l'insertion professionnelle de personnes en difficultés en secteur d'utilité sociale. 40.000 contrats avaient été prévus en 2001 : 37.640 ont été réalisés. Les crédits affectés à ce dispositif ont été de 104,297 millions d'euros en 2001 et le coût unitaire par bénéficiaire était de 2.771 euros. Pour l'exercice 2002, 39.000 contrats sont prévus et financés à hauteur de 104,046 millions d'euros.
- *les contrats emplois-consolidés* visent à favoriser l'embauche d'un certain nombre de bénéficiaires d'un CES qui ne peuvent trouver un emploi ou une formation à l'issue de celui-ci. Ce dispositif s'adresse aux mêmes employeurs que ceux habilités à conclure des CES. Ce dispositif est géré par le ministère de l'outre-mer depuis 2000. 3.800 contrats ont été prévus en 2001, et financés à hauteur de 49,9 millions d'euros. 3.620 ont été réalisés. Le coût unitaire par bénéficiaire est de 13,78 millions d'euros. Le dispositif bénéficie en 2002 de 53,35 millions d'euros et devrait concerner 2.800 personnes.
- *le contrat d'insertion par l'activité (CIA)* est un contrat en secteur d'utilité sociale réservé aux allocataires du RMI et à leurs conjoints. Le contrat est d'une

durée minimale de trois mois renouvelable dans la limite de 24 mois au total. Il est géré par l'agence d'insertion. 19.000 contrats étaient prévus en 2001, financés à hauteur de 35,27 millions d'euros : 19.000 ont été réalisés. Le coût unitaire par bénéficiaire est de 1.527 euros. Les crédits votés en 2002 s'élèvent à 31,63 millions d'euros et 15.000 contrats sont prévus.

- *le contrat d'accès à l'emploi (CAE)* est une mesure d'insertion au secteur marchand spécifique aux départements d'outre-mer. Les employeurs sont ceux affiliés à l'UNEDIC et les entreprises de pêche maritime. Ils bénéficient de la mesure générale d'exonération de charges sociales complétée par le versement d'une prime mensuelle de 305 euros si le bénéficiaire est un demandeur d'emploi de plus de 36 mois, un bénéficiaire de l'ASS, du RMI ou un jeune de moins de 26 ans, et de 152 euros s'il s'agit d'un demandeur d'emploi de plus de 24 mois. 5.000 contrats étaient prévus en 2001, financés à hauteur de 46,70 millions d'euros : 5.032 contrats ont été réalisés. Le coût unitaire par bénéficiaire est de 9.285 euros. 4.500 contrats sont prévus en 2002, financés à hauteur de 37,19 millions d'euros.
- *les primes à la création d'emplois* sont attribuées aux entreprises dont les activités sont tournées vers les marchés extérieurs. Leur attribution est soumise à un agrément qui fait l'objet d'un arrêté préfectoral. Elles sont versées annuellement sur une durée totale de 10 ans. Dans le cadre de la loi d'orientation pour l'outre-mer, un nouveau dispositif a été adopté qui doit concerner un plus grand nombre d'entreprises. En 2001, 308 primes ont été versées dans le cadre de l'ancien dispositif et financée à hauteur 1,069 millions d'euros et le coût unitaire par bénéficiaire a été de 3.471 euros. 5,79 millions d'euros ont été attribués à cette prime dans la loi de finances pour 2002.
- *le dispositif emplois-jeunes* s'adresse aux jeunes de moins de 26 ans. Les emplois créés doivent répondre à des besoins émergents ou non satisfait en matière d'utilité sociale. Le financement des emplois créés par les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur sont financés par ceux-ci. 2.100 postes ont été prévus en 2001, financés à hauteur de 143,61 millions d'euros : 1.367 postes ont été créés et le coût unitaire par bénéficiaire est de 14.947 euros. La loi de finances pour 2002 a doté ce dispositif de 145,433 millions d'euros pour 900 postes prévus.

LES MESURES « CLASSIQUES » D'INSERTION EN 2002

	CES	CEC	CIA	CAE	Primes	CRE	Emplois-jeunes
LFI 2002 (<i>en millions d'euros</i>)	104,05	53,36	31,63	37,20	5,79	0,61	145,43
Évolution 2002/2001 (<i>en %</i>)	8,34	4,17	9,8	- 29,88	89,93	- 43,08	15,07
Nombre de contrats prévus	39.000	2.800	15.000	4.500	2.200	(n.c.)	900

Source : fascicule budgétaire et ministère de l'outre-mer

Au titre de l'exercice 2001, l'analyse de l'utilisation des différentes mesures d'insertion a mis en évidence une consommation soutenue des mesures CES, CEC et

CIA, mais un net ralentissement des CAE et des emplois-jeunes. En effet, la mesure CAE a présenté dans un premier temps un intérêt moindre pour les employeurs compte tenu de la mise en place des exonérations de charges sociales prévues par la loi d'orientation pour l'outre-mer. En ce qui concerne le programme emplois-jeunes, le ralentissement déjà constaté au cours du précédent exercice correspond à la nécessité de privilégier les perspectives de consolidation des emplois déjà créés. Aussi et afin de prendre en compte les demandes complémentaires présentées par les départements, il a été procédé à un réajustement des mesures d'insertion avec l'ouverture de 5.000 CES, 4.000 CIA et 1.000 CEC supplémentaires, compensée en partie par la suppression de 2.500 CAE et de 1.300 postes d'emplois-jeunes.

b) La mise en œuvre des nouveaux dispositifs de la loi d'orientation en faveur de l'emploi

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

Le « projet initiative jeune » 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 d'autant d'entreprises nouvelles. Une dotation budgétaire de 15,24 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2001 et de 36,28 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002 a été réservée pour assurer le financement de ces nouveaux contrats.

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 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. Les crédits ouverts à cet effet sur le chapitre 44-03 du FEDOM se sont élevés à 6,09 millions d'euros en 2001 et à 15,24 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002.

Enfin, l'allocation de retour à l'activité 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 (ACOSS) et la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Cette première phase a été complétée au cours de l'exercice 2002, par la conclusion de conventions locales de gestion. Des crédits spécifiques à ces opérations ont été prévus : 23,08 millions d'euros en 2002.

Pour l'année 2002, un bilan de la consommation de ces mesures d'insertion met en évidence une utilisation nettement en retrait par rapport 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 s'élève au 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 pour 395 salariés concernés.

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. En revanche, 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.

**LES MESURES D'INSERTION ISSUES DE LA LOI D'ORIENTATION OUTRE-MER
EN 2002**

	PIJ	Congé-solidarité	ARA
LFI 2002 (<i>en millions d'euros</i>)	36,28	15,244	23,08
Évolution 2002/2001 (<i>en %</i>)	138,07	150,02	88,89
Nombre de contrats prévus	10.000	3.000	10.000

Source : fascicule budgétaire et ministère de l'Outre-mer.

3.– Les perspectives budgétaires pour 2003

Le projet de loi de finances prévoit de doter le chapitre 44-03 de **477,016 millions d'euros**, soit une baisse de 5,02 % par rapport aux crédits votés en 2002. Cependant, à périmètre constant, en ne tenant pas compte de la suppression de la créance de proratisation et des transferts de crédits effectués dans le présent projet du chapitre 46-94 au chapitre 44-03 : **il apparaît que les crédits consacrés à l'emploi dans les départements outre-mer sont en baisse de 2,84 %.**

Votre Rapporteur spécial ne peut que regretter la baisse des moyens consacrés à la politique de l'emploi. Certains dispositifs devraient voir leurs moyens diminuer de façon notable : c'est le cas des primes à la création d'emploi (-48,2 %), de l'allocation de retour à l'activité (-44,88 %), et du congé-solidarité (-7 %).

Le projet de budget tend à renforcer le dispositif des contrats d'accès à l'emploi, dont le nombre avait été divisé par quatre durant ces dernières années. Ainsi, pour 2003, le nombre de CAE augmenterait de plus de 11 % pour se fixer à 5.000. De plus, les moyens consacrés aux contrats emplois solidarités (CES) et aux contrats emplois consolidés (CEC) seraient maintenus. Par ailleurs, dans l'attente des effets bénéfiques des mesures visant à offrir de vrais emplois durables, les moyens consacrés aux emplois jeunes seraient préservés en 2003 et s'élèveraient à 150 millions d'euros. Ces moyens budgétaires s'accompagnent de la mise en place de cellules de reclassement des jeunes en fin de contrat. Les mesures prévues par la loi d'orientation pour l'outre-mer devraient bénéficier, quant à elles, de 46 millions d'euros.

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

Au titre du projet de loi de finances pour 2003, le nombre total de mesures financées par le FEDOM s'élèvera à près de **80.545 pour un montant de 457,58 millions d'euros**. Leur financement est prévu comme suit :

**MESURES FINANCÉES AU TITRE DU FEDOM
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003**

(en euros)

Chapitre 44-03	PLF 2003	
	Nombre de mesures	Dotation budgétaire
Article11: CES	36.000	112.161.522
Article12: CEC	2.800	59.544.920
Article20: CIA	15.000	30.455.400
Article30: CAE	5.000	35.388.687
Article 40: Primes	n.c.	3.000.000
Article 60: CRE	n.c.	457.347
Article70: Etudes	n.c.	152.449
Article 81: Emplois-jeunes	n.c.	150.649.582
Article 82: Projet initiative jeunes	4.300	20.000.000
Article 83: Congé solidarité	1.500	14.244.902
Article 84: Allocation retour à l'activité	3.500	12.388.859
Article 86: CES CEC Mayotte	4.945	9.039.930
Article 90: Mesures en faveur de l'emploi à Mayotte		
CED	5.500	7.622.451
Créations d'emplois	1.000	762.245
PIJ	1.000	1.829.388
TOTAL	80.545	457.580.630

Source : ministère de l'Outre-mer

**B.- LE REVENU MINIMUM D'INSERTION ACHEVE SON ALIGNEMENT SUR
CELUI DE LA METROPOLE**

Comme en métropole, le dispositif du revenu minimum d'insertion (RMI) est un maillon essentiel de la lutte contre l'exclusion dans les DOM. Jusqu'alors, il y était l'objet d'adaptations spécifiques. La loi d'orientation pour l'outre-mer a prévu leur suppression et l'alignement du niveau du RMI ultramarin sur celui de métropole en deux ans.

1.- L'alignement du RMI sur celui de la métropole

En décembre 2001, on comptait pour les départements d'outre mer 134.87 bénéficiaires du RMI, soit une augmentation de 2,5 % en moyenne, avec une hausse de 0,1 % à la Réunion, 4,4 % à la Martinique, 12,7 % en Guyane, 2,7% en Guadeloupe, alors qu'en métropole l'évolution moyenne était une baisse de 2,5 %. L'augmentation du montant du RMI résultant de la première étape de rattrapage réalisée au 1er janvier 2001 explique en grande partie l'accroissement du nombre de bénéficiaires dans les DOM.

2.- L'insertion des allocataires du revenu minimum d'insertion

Rappelons que, dans le système en place jusqu'au 1^{er} janvier 2001, le barème du RMI applicable dans les DOM était égal à 80 % du montant fixé pour la métropole. L'allocation mensuelle moyenne s'élevait à 271,66 euros, alors qu'elle est de 328,07 euros en métropole. C'est cette spécificité qui est donc supprimée par

la loi d'orientation, au bénéfice d'un alignement, en deux ans, sur le niveau du RMI métropolitain et d'une compensation, pour les actions d'insertion et de logement, des pertes provoquées par la suppression de la créance de proratisation. Les RMistes d'outre-mer ont reçu 25,31 euros de plus en 2001.

a) Vers la disparition du mécanisme de la créance de proratisation

En compensation du taux inférieur du RMI dans les DOM, l'État participait au financement d'actions d'insertion au profit des bénéficiaires du RMI, en plus de celles de droit commun. Ces crédits, appelés créance de proratisation du RMI, représentaient la différence entre les allocations versées dans les DOM chaque année et le montant qu'elles auraient atteint, en prenant en compte le nombre de personnes qu'elles auraient concerné, si le barème métropolitain avait été appliqué.

Le montant de cette créance s'est élevé à 126,8 millions d'euros en 1999 et à 133,95 millions d'euros en 2000. En 2001, il est réduit d'un tiers environ, à 99,4 millions d'euros, réparti entre la part insertion (23,64 millions d'euros), et la part logement (75,77 millions d'euros). Cependant, la part d'insertion de la créance a été abondée de 7,62 millions de francs sur l'article 50 du FEDOM afin de maintenir l'effort de l'État en faveur de l'insertion. La part insertion est donc dotée de 31,25 millions d'euros en 2002.

A la suite de l'alignement du RMI sur la métropole, la créance de proratisation est supprimée dans le projet de budget pour 2003. Par conséquent, une mesure nouvelle négative de 31,25 millions d'euros est inscrite.

b) Le rôle des agences d'insertion

La loi du 25 juillet 1994 a créé les agences départementales d'insertion afin d'améliorer les conditions de l'insertion des bénéficiaires du RMI. La loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a transformé les agences d'insertion, antérieurement établissements publics nationaux, en établissements publics locaux à caractère administratif. L'ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000 et le décret d'application n° 2000-713 leur ont donné le statut départemental.

Cette évolution a pour effet d'alléger les procédures administratives, de supprimer les tutelles des ministères chargés de l'outre-mer et du budget et d'accroître le rôle des autorités locales : les présidents des conseils généraux qui deviennent présidents des agences, ont autorité sur les personnels et proposent la nomination des directeurs. Les préfets demeurent membres du conseil d'administration des agences et, en tant que commissaires du gouvernement, peuvent demander de nouvelles délibérations.

Les quatre agences disposent aujourd'hui de 428 emplois permanents et sont les employeurs uniques des bénéficiaires du RMI recrutés en contrats d'insertion par l'activité (CIA).

Le budget des agences d'insertion regroupe :

- une participation financière de l'État, comportant la contrepartie de l'allocation du RMI pour les bénéficiaires d'un contrat d'insertion par l'activité ;
- une participation financière du département qui correspond au moins à 20 % du montant des sommes versées par l'État au titre de l'allocation du RMI, déduction faite des 3,75 % consacrés à la couverture complémentaire de la sécurité sociale. Ces crédits ont représenté 72,12 millions d'euros en 2001 ;
- la participation du FEDOM au financement des contrats d'insertion par l'activité ;
- et la contribution financière des utilisateurs auprès desquels l'agence place des personnes en CIA.

3.- L'exception de Mayotte : les « chantiers de développement local »

Le dispositif du RMI n'existe pas à Mayotte et la loi relative à Mayotte n'a rien changé sur ce point : la collectivité territoriale, tout comme les trois territoires du Pacifique Sud, continuent à bénéficier d'un autre dispositif, celui des « chantiers de développement local ».

Mis en place par plusieurs circulaires du ministère chargé du travail et de l'emploi des 22 décembre 1971, 12 février 1978 et 10 juin 1983, au titre de l'aide aux travailleurs sans emploi, il a été rénové par la circulaire du 15 juillet 1991. Les DOM n'en bénéficient plus depuis 1990, compte tenu du développement des actions d'insertion menées dans le cadre du RMI et de la création des contrats emploi-solidarité.

Ce dispositif permet aux services de l'État, aux collectivités locales et à leurs établissements publics de donner à des catégories de population particulièrement défavorisées une activité rémunérée, en contrepartie d'un travail d'intérêt général, pendant une durée déterminée de trois ans au plus. Il permet aussi d'apporter une aide à la réinsertion sociale et professionnelle des travailleurs privés d'emploi. Les chantiers de développement local s'adressent à la fois aux adultes et aux jeunes, ces derniers bénéficiant de dispositions destinées à compléter leur formation initiale. Les activités concernées sont de deux types : travaux d'entretien, actions sociales, service de l'utilisateur ou activités culturelles et sportives.

Les sommes déléguées à ce titre pour Mayotte sont passées progressivement de 0,63 million d'euros à 1,37 million d'euros.

Ce dispositif était financé, pour la part de l'État, sur les crédits de l'article 41 du chapitre 46-94 jusqu'au projet de loi de finances pour 2000. En 2000 et 2001, la partie revenant à Mayotte était séparée des fonds attribués aux territoires d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie, qui figurent, dans le projet de budget pour 2002, à l'article 40. Ces crédits sont transférés, dans le présent projet, au chapitre 44-03 afin de regrouper l'ensemble des actions en faveur de l'emploi. Ils devraient s'élever à 3,9 millions d'euros, en hausse de 27,78 % par rapport aux crédits votés en 2002.

C.- LA POLITIQUE SOCIALE ET CULTURELLE

1.- La mise en place d'un nouveau dispositif : le passeport mobilité

Le passeport mobilité a été mis en place à compter du 1^{er} septembre 2002. Il devrait concerner 11.000 étudiants sur l'ensemble des collectivités outre-mer et 5.000 jeunes en formation professionnelle ou engagés dans une démarche d'accès à l'emploi. La participation financière des collectivités territoriales engagées dans un dispositif de mobilité des jeunes préexistant, sera maintenue et l'aide de l'État complétera le dispositif, afin que le coût résiduel soit nul pour les familles. Il concerne l'ensemble des collectivités outre-mer.

Les principales modalités du passeport sont les suivantes :

- *Volet « étudiants »* : les étudiants de moins de 26 ans , de nationalité française et originaires d'outre-mer s'inscrivant dans les établissements d'enseignement supérieur en métropole, se voient rembourser le billet d'avion vers la ville où siège l'université choisie (ou le montant résiduel non pris en charge par les autres collectivités)
- *Volet « formation-insertion professionnelle »* : l'aide de l'État (complétant notamment celles mises en œuvre par les collectivités) permet la gratuité du transport aérien vers la métropole, ou vers une autre collectivité outre-mer, pour les jeunes français de 18 à 30 ans, domiciliés dans une collectivité outre-mer et dont le projet professionnel de formation (d'une durée minimale de 3 mois) ou d'insertion (sous forme d'un CDD supérieur à 6 mois ou d'un CDI) se réalise en mobilité.

Le projet de loi de finances prévoit l'inscription de **17,5 millions d'euros** pour le financement de ce nouveau dispositif (article 90 du chapitre 46-94 « *action sociale, culturelle et de coopération régionale* »).

2.- Des actions diversifiées

Les crédits attribués au chapitre 46-94 relatif à l'action sociale, culturelle et de coopération régionale devraient être de 44,601 millions d'euros en 2003, soit une hausse de 34,08 % par rapport aux crédits votés en 2002. Cependant, cette

progression résulte principalement de la création du passeport mobilité qui est financé à hauteur de 17,5 millions d'euros. **A périmètre constant, les crédits attribués à l'action sociale et culturelle, (hors fonds de coopération régionale) s'élèvent à 23,6 millions d'euros.**

- *l'action culturelle et sociale*

L'article 10 « *activités culturelles, sociales et de jeunesse en faveur de l'outre-mer* » devrait être doté en 2003 de 4,72 millions d'euros (+16,5%). Ces crédits permettent principalement le financement du fonds de promotion des échanges à but éducatif, culturel et sportif créé en application de l'article 40 de la loi d'orientation de l'outre-mer du 13 décembre 2000, doté en 2002 de 2,4 millions d'euros. Ce fonds, déconcentré auprès des préfets, doit favoriser les déplacements, notamment des jeunes, en métropole ou dans l'environnement régional pour vaincre l'isolement des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon. En 2003, 300.000 euros de mesures nouvelles sont destinées au centre culturel et des affaires de l'outre-mer (150.000 euros) et à l'organisation de jeux sportifs dans l'océan Indien et aux Iles Fidji (150.000 euros). Il s'y ajoute 374.000 euros de crédits transférés du chapitre 68-93 à destination des contrats de développement de Nouvelle-Calédonie.

- *l'agence nationale d'insertion*

L'article 20 « *migrants originaires des DOM* » est doté de crédits permettant à l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) de mettre en œuvre la politique d'aide en faveur des originaires des DOM dans les domaines de la mobilité et de l'insertion professionnelle. Par ailleurs, l'ANT assure la prise en charge de frais de transports des stagiaires au titre du Projet initiative-jeune institué par l'article 11 de la loi d'orientation pour l'outre-mer. L'Agence devrait être dotée de 8,79 millions d'euros en 2003.

- *la formation professionnelle*

L'article 31 « *préformation et formation professionnelle dans les DOM et collectivités territoriales* » est transféré, dans le présent projet, au chapitre 44-03 du budget afin de regrouper les crédits consacrés à l'emploi.

- *l'action en faveur de Mayotte*

L'article 32 « *bourses en faveur des étudiants mahorais* » doté en 2003 de 332,69 millions d'euros. Ces crédits sont destinés au versement de bourses d'enseignement supérieur aux étudiants mahorais. Il est prévu 201.400 euros de mesures nouvelles en loi de finances initiale pour 2003.

- *le fonds de coopération régionale*

C'est aussi au sein de ce chapitre, sur l'article 35, que sont inscrites les dotations destinées aux fonds de coopération régionale, créé par la loi d'orientation outre-mer. Au nombre de quatre, un par département, ils succèdent au Fonds

interministériel de coopération (FIC) qui ne concernait que les départements français d'Amérique. Ils devraient être dotés de 3,51 millions d'euros en 2003.

LES DIX PLUS IMPORTANTES ACTIONS FINANCÉES EN 2002 SUR LE CHAPITRE 46-94

(en millions d'euros)

Actions		
Article 10	Fonds d'échanges à but éducatif, culturel ou sportif	2,4
Article 10	Fonds d'échanges artistiques et culturels	0,46
Article 20	Subvention à l'ANT	8,78
Article 31	Interventions de préformation et formation professionnelles dans les DOM	4,35
Article 35	Fonds de coopération régionale DOM (LOOM)	3,5
Article 36	Fonds de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication	0,76
Article 40	Actions d'insertion et de développement dans les TOM et en Nouvelle Calédonie	7,06
Article 70	Chantiers de développement à Mayotte	1,37
	Formation professionnelle à Mayotte	0,46
	Subventions contrats emploi, formation et insertion (contrat de plan) Mayotte	1,08

Source : ministère de l'Outre-mer

3.- L'insertion en métropole : l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer

a) Des ressources en hausse pour financer des missions élargies

En application de l'article 3 de l'arrêté du 16 janvier 2001 portant modification des statuts de la société d'État dite Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), l'agence a pour objet, en dehors de tout but lucratif, de veiller à l'insertion professionnelle et sociale des travailleurs d'outre-mer, notamment de ceux séjournant en métropole ou souhaitant s'y établir.

Elle est amenée à intervenir dans le fonctionnement du nouveau projet initiative-jeune (PIJ) créé par l'article 11 de la loi d'orientation outre-mer. L'aide du PIJ-formation en mobilité est constituée d'une aide financière mensuelle de 305 euros maximum ou 152,5 euros maximum pour la mobilité au sein de l'archipel de la Guadeloupe, versée pour la durée de la formation dans la limite de 24 mois. Elle est complétée par une aide à l'installation destinée à couvrir les premiers frais liés à la formation d'un montant maximum de 762 euros versée sur le lieu de la formation en un ou deux versements.

L'Agence est également chargée du versement de l'aide à l'installation pour les frais liés à la formation pour les bénéficiaires du projet-initiative jeune mobilité. Par ailleurs, lorsque la mobilité a lieu vers un pays étranger, elle sera responsable du versement de l'aide mensuelle selon des modalités appropriées au pays considéré.

Ces nouvelles missions rendent nécessaire le renforcement des moyens de l'ANT inscrits à l'article 20 du chapitre 46-94 : après plusieurs années de stabilité, ils ont enregistrés en 2002 une forte hausse de 2,13 millions d'euros (+ 32 %), qui

correspondent à la prise en charge des frais de transport de 7.000 stagiaires. Cette dotation devrait être reconduite en 2003 à hauteur de 8,79 millions d'euros.

L'ANT perçoit aussi des ressources provenant du Fonds social européen et des crédits accordés dans le cadre des programmes « Leonardo da Vinci » et Regis II.

Le tableau suivant décompose les ressources de l'ANT :

RESSOURCES DE L'ANT							(en millions d'euros)
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Part dans le budget total en 2002 (en %)
État	7,622	6,680	6,708	6,708	8,842	7,789	38,54
Collectivités Territoriales	6,098	6,098	5,793	5,946	6,098	6,022	26,41
FSE et Programmes Européens	3,811	4,573	5,488	5,641	5,564	5,577	24,46
Prestations et produits divers	2,134	1,677	1,829	2,439	2,211	2,415	10,59
TOTAL	19,666	19,208	19,818	20,733	22,715	22,803	100

Source : ministère de l'Outre-mer

b) Des actions aux résultats incertains

Mis à part le nouveau dispositif, l'action de l'ANT recouvre principalement deux dispositifs :

- des commandes de formation à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) : 1.500 places de stages en métropole sont ouvertes depuis 1998 en faveur des personnes originaires des DOM, avec des résultats décevants, ce qui explique qu'une concertation soit engagée depuis 1999 entre les deux ministères concernés, l'ANT et l'AFPA, afin de remplir effectivement ces places ;
- et un système de la formation individualisée mobilité, qui permet à des jeunes de faible niveau de qualification de suivre, dans le cadre du crédit de formation individualisée, une formation en métropole.

Les autres outils sont les contrats de travail en alternance, les programmes régionaux de formation professionnelle, les programmes européens, ainsi que la mobilité des sportifs.

Selon les chiffres fournis par l'ANT, la mobilité professionnelle dans les DOM aurait augmenté de 29,77 % entre 1997 et 2001, en tenant compte des quarante-trois mobilités obtenues dans les TOM : ces résultats sont en diminution constante.

D.- LE SERVICE MILITAIRE ADAPTE SUBSISTE

Le service militaire adapté (SMA) est une des formes de service militaire, adaptée au contexte global des départements, territoires et collectivités territoriales

d'outre-mer. Les missions du SMA consistent à dispenser aux appelés une formation militaire, civique et morale, mais aussi à les préparer à l'insertion dans la vie active en leur assurant une formation professionnelle. Enfin, il doit les faire participer à la mise en valeur des collectivités d'outre-mer ainsi qu'à l'exécution des plans de défense, de protection, de secours et d'aide au service public. Aux crédits nationaux consacrés au financement du SMA s'ajoute une contribution du Fonds social européen, destinée à la formation professionnelle.

La loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national a prévu la fin de l'appel obligatoire sous les drapeaux pour les jeunes nés à partir de 1979. Cette réforme touche aussi le SMA qui fera désormais appel au volontariat. La réforme a débuté progressivement à partir de 1999. Avec le projet de loi de finances pour 2003, qui prévoit la création de 500 postes supplémentaires, le SMA (DOM et TOM) retrouve le même nombre de volontaires qu'il avait appelé en 1998, soit près de 3.000 volontaires. Il ne comporte plus aucun appelé.

390 de ces nouveaux postes de volontaires vont être créés dans les DOM et Mayotte, portant l'effectif à 2.492 volontaires. **Les crédits affectés au SMA représentent dans le projet de loi de finances (titres III et V) 17,72 millions d'euros, en hausse de 13,18 % par rapport aux crédits votés en 2002.**

**COUT DU SERVICE MILITAIRE ADAPTE
(DOM ET MAYOTTE)**

(montant en euros)

		TOTAL GÉNÉRAL	
Chapitres / articles	Lignes budgétaires	LFI 2002	Esquisse 2003
3115/40	Indemnités et allocations diverses personnels militaires DOM	10.962.746	12.395.370
3115/60	Indemnités et allocations diverses personnels civils DOM	60.847	60.920
3190/71	Rémunérations des personnels militaires DOM	27.551.407	29.770.137
3190/74	Rémunérations des personnels civils DOM	1.048.188	1.049.208
3198/20	Rémunérations des personnels ouvriers DOM	1.319.425	1.408.845
3390/52,54	Charges sociales DOM	2.039.051	2.291.911
3391/52,54	Prestations sociales DOM	1.681.857	1.717.176
3442/10	Alimentation DOM	5.587.873	6.687.514
3496/40	Moyens de fonctionnement DOM	6.325.307	7.228.547
3791/30	Frais de justice, réparations civiles DOM	163.121	163.121
	TOTAL TITRE III	56.739.822	62.772.749
5791/70	Infrastructure et matériels techniques DOM		
	AP	1.678.000	1.750.000
	CP	854.000	1.100.000
	TOTAL TITRE III & TITRE IV (CP)	57.593.822	63.872.749

Source : ministère de l'Outre-mer

E.- LES AUTRES DEPENSES RELEVANT DU TITRE III ET DU TITRE IV DU BUDGET

Les moyens des services, figurant aux premières, troisième et quatrième parties du titre III, atteignent 175,97 millions d'euros, soit une baisse de 0,3 %. **Les dépenses de personnel s'élèvent à 142,82 millions d'euros, soit une baisse de 2,4 %.** L'effectif total des personnels de l'État affecté à l'outre-mer devrait être de **5.782 personnes en 2003, contre 5.572 en 2002**, soit une augmentation de 3,8 % (+210 emplois).

Les agents du ministère en poste en administration centrale sont rémunérés sur l'article 20 du chapitre 31-90. L'effectif budgétaire en 2003, qui devrait être de **273 agents** (274 en 2002), dont 254 titulaires et 11 contractuels, représenterait 6,36 millions d'euros, soit une baisse de 1,55 %.

Les mesures demandées en projet de loi de finances pour 2003 ont portées essentiellement sur deux points primordiaux : la globalisation des crédits de la préfecture de la Martinique et le transfert des emplois et des crédits au ministère de l'intérieur, et la création d'emplois d'attachés pour permettre la régularisation des agents contractuels d'assistance techniques placés auprès des secrétariats généraux pour les affaires régionales, et qui gèrent les crédits européens.

Elles sont traduites par :

- la création de 11 emplois d'attachés ;

- et le transfert, au ministère de l'Intérieur de 312 emplois et des crédits y afférents pour un montant total de 10,57 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial tient, par ailleurs, à rappeler que la prise en charge des frais de changement de résidence, ainsi que celle de l'ensemble des déplacements temporaires depuis et vers les territoires a été réformé par le décret n° 98-844 du 22 septembre 1998. Ce texte met fin au système du remboursement sur factures et institue, à l'image du droit commun, une indemnisation forfaitaire calculée selon des paramètres incluant la distance, la composition familiale, et la fourniture ou non d'un logement par l'administration.

Enfin, 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.

III.– DES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DES CONTRATS DE PLAN

A.– LA POLITIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT

1.– La politique du logement : une politique prioritaire

La situation du logement dans les DOM est toujours un point préoccupant. La pression démographique, confirmée par les résultats du dernier recensement, les difficultés liées à la viabilisation foncière, les ressources modestes des ménages et la situation financière difficile des collectivités locales concourent à créer des conditions difficiles.

Le parc de logement est assez réduit, créant une inflation des loyers, nourrie également par les surrémunérations de la fonction publique. Le niveau des loyers à la Réunion dépasse par exemple celui de la région parisienne. Les besoins sont donc énormes, comme le montre le tableau ci-dessous :

ÉLÉMENTS STATISTIQUES D'APPRÉCIATION DE LA SITUATION DU LOGEMENT DANS LES DOM

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	Total
Population 1999	421.632	381.467	157.274	705.072	131.320	1.796.765
Croissance 1999/90 (en %)	8,95	6,09	37,24	18,18	38,82	15,74
Nombre de personnes/logement en 1999	2,89	2,88	3,34	3,25	4,50 (1)	–
Nombre de RMistes (2)	29.146	28.977	9.273	63.667	– (3)	131.063
Logements insalubres (4)	14.000	9.000	10.000	21.000	15.000 (5)	69.000
Besoins logements neufs sociaux /an	3.000	2.930	1.800	5.000	1.800	14.530

(1) Pour Mayotte, la seule donnée disponible est celle de 1990.

(2) Nombre de foyers en juin 2000.

(3) Pas de RMI à Mayotte.

(4) Estimations réalisées en 1998 pour la Martinique, la Guyane et Mayotte, en 2000 pour la Guadeloupe et la Réunion. Les critères retenus ne sont pas toujours les mêmes d'un DOM à l'autre.

(5) La quasi-totalité du parc traditionnel peut être considérée comme insalubre, soit environ 15.000 logements.

Source : ministère de l'Outre-mer.

Les dotations budgétaires en faveur du logement constituent le deuxième poste de dépense du budget de l'outre-mer. Pour répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins, l'État 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.

L'action de l'État prend différentes formes :

- l'aide à la construction de logements neufs ;
- l'aide à l'amélioration de l'habitat : elle prend la forme d'une réhabilitation du parc locatif social, d'une amélioration des logements de propriétaires occupants et une amélioration des logements locatifs des propriétaires bailleurs ;

- *l'aide à 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. 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). Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit de financer ces opérations à hauteur de 30 millions d'euros en autorisations de programme et 13 millions d'euros de crédits de paiement ;
- *et la régularisation de la situation des 7.500 ménages habitant dans la zone des 50 pas géométriques* : l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996 relative à la zone des cinquante pas géométriques dans les DOM prévoit l'octroi d'une aide exceptionnelle de l'État en faveur de certains occupants de terrains situés dans la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique. Cette aide exceptionnelle a bénéficié de 1,52 millions d'euros en crédits de paiement en 2002, aucune dotation n'est prévue en 2003.

2.- Des dotations budgétaires destinées à compenser la disparition de la créance de proratisation

Après avoir connu une très forte hausse de 58 % en loi de finances initiale pour 1999, les crédits de la ligne budgétaire unique d'aide au logement dans les DOM, à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon ont augmenté modestement de 2,3 % en 2000. Ils ont progressé plus fortement en 2001 : + 3,5 % en crédits de paiement et surtout + 22,7 % en autorisations de programme. En 2002, les crédits de paiement ont encore augmenté de 11,2 % et les autorisations de programme de 37,9 %. L'effort total au titre du logement permet de financer, en 2002, la construction ou l'amélioration de 16.700 logements, contre 15.000 en 2001 et 13.400 en 2000.

La ligne budgétaire unique finance l'ensemble des aides à la pierre dans les DOM et à Mayotte, tant sur la location, l'accession à la propriété et l'amélioration du parc locatif social et des logements des propriétaires occupants. Son montant a évolué ainsi depuis 1998 :

LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE (autorisations de programme)

(en millions d'euros)

1998	1999	2000	2001	2002	2003
167,08	167,08	167,69	205,81	287,52	287,52

Sources : budgets votés et projet de loi de finances.

Les dotations en faveur du logement devraient se décomposer de la façon suivante en 2003 :

- 256,519 millions d'euros en autorisations de programme (+0,4 %), et 160 millions d'euros de crédits de paiement (+7,49 %) seront consacrés aux diverses aides au logement (chapitre 65-01, article 10).
- le chapitre 65-01, article 20 – Résorption de l'habitat insalubre – devrait être doté de 30 millions d'euros en autorisations de programme (+9,3 %) et 13 millions d'euros en crédits de paiement (+21,8 %).
- l'article 30, créé en 2000, constitue l'aide exceptionnelle de l'État prévue à l'article 3 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les DOM. Aucune dotation n'est prévue en 2003.

Le projet de loi de finances pour 2003 arrête à 287,32 millions d'euros, le montant des autorisations de programme, soit un budget maintenu par rapport à la loi de finances initiale 2002. Le montant des autorisations de programme ainsi fixé permet de maintenir le niveau global de la LBU en compensant en 2002 la disparition de l'abondement, par la créance de proratisation, de la ligne budgétaire unique (LBU). La loi de finances pour 2002 fixait le montant des autorisations de programme à 287,5 millions d'euros et le montant de la LBU s'établissait dans la loi de finances initiale pour 2001 à 281,57 millions d'euros se décomposant en 205,81 millions d'euros au titre des crédits budgétaires de la loi de finances initiale pour 2001 et 75,77 millions d'euros au titre de la part logement de la créance de proratisation. Ainsi la disparition progressive de la part logement de la créance de proratisation est entièrement compensée.

Les crédits de paiement pour 2003 s'élèvent à 173 millions d'euros en augmentation de 7,4% par rapport à 2002. Ces crédits seront abondés par les reports non utilisés des crédits de paiements de 2002, à hauteur de 39 millions d'euros.

L'intervention de la ligne budgétaire unique est également complétée par le maintien des taux préférentiels de TVA pour les opérations de logements locatifs sociaux (2,1% au lieu de 9,5%) et par l'intervention de l'ANAH en faveur des propriétaires bailleurs.

Ce budget permettra de financer environ 15.000 logements dont 10.000 en construction neuve et 5.000 en amélioration.

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 dans les départements français d'Amérique a été expérimentée en Martinique en 1999. Le décret du 29 avril 2002 permet désormais la mise en place d'un FRAFU dans chaque DOM et 80,80 millions d'euros sont réservés par l'État à cet effet dans le cadre des contrats de plan 2000-2006.

**B.– LE FONDS D'INVESTISSEMENT DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER,
SOURCE DE FINANCEMENT DES CONTRATS DE PLAN**

**1.– Le fonds d'investissement des départements d'outre-mer
(FIDOM)**

a) Les crédits budgétaires du FIDOM

Le Fonds d'investissement des DOM (FIDOM) est régi par le décret n°84-712 du 17 juillet 1984 modifié. Il est formé de deux chapitres :

- *chapitre 68-01 : section générale*, pour les interventions du fonds relevant de l'action directe de l'État (FIDOM général) ;
- *et le chapitre 68-03 : la section régionale et départementale* alimentait une dotation globale aux budgets des régions et des départements des DOM ainsi qu'à ceux des collectivités territoriales. L'extinction de cette section locale, décidée dans le projet de loi de finances pour 1997, est maintenant réalisée. Le chapitre n'est néanmoins pas supprimé, car des crédits de paiement y sont encore inscrits en loi de finances rectificative.

**FIDOM GÉNÉRAL
(Chapitre 68-01 article 10)**

(en euros)

Années	Origine des crédits	Autorisations de programme	Crédits de paiement
2001	• Loi de finances initiale	51.908.890	38.135.122
	• Crédits reportés	—	9.481.583
	Mouvements de crédits :		
	• Virement de crédits du 9 octobre 2001	671.995	671.995
	• Annulations du 19 décembre 2001	– 978.941	
	• Loi de finances rectificative	– 299.562	– 4.110.788
	Total	51.302.382	44.177.912
2002	• Loi de finances initiale	51.383.000	44.403.000
	• Crédits reportés	—	7.462.919
	Total	51.383.000	51.865.919

Source : ministère de l'Outre-mer

FIDOM DÉCENTRALISÉ			
(en euros)			
Années	Origine des crédits	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Chapitre 68.03 article 10			
2001	- Loi de finances initiale	0	0
	- Mouvements de crédits :		
	Loi de finances rectificative	0	7.530.455
	TOTAL	0	7.530.455
2002 (1)	- Loi de finances initiale	0	0
	- Mouvements de crédits :		
	Loi de finances rectificative	0	4.638.581
	TOTAL	0	4.638.581
Chapitre 38.03 article 20			
2001	- Loi de finances initiale	0	0
	- Mouvements de crédits :		
	Loi de finances rectificative	0	2.586.061
	TOTAL	0	2.586.061
2002 (1)	-Loi de finances initiale	0	0
	- Mouvements de crédits :		
	Loi de finances rectificative	0	825.468
	TOTAL	0	825.468

(1) situation établie au 8 août 2002

Source : ministère de l'Outre-mer

En 2001, le FIDOM s'est vu attribué, dans sa section générale, 51,91 millions d'euros en autorisations de programme et 38,13 millions d'euros en crédits de paiement. Après les mouvements de crédits intervenus en cours d'exercice, les crédits disponibles se sont élevés à 55,53 millions d'euros en autorisations de programme et 44,18 millions d'euros en crédits de paiement. Le taux de consommation a été de 83,1 %.

En 2002, les crédits votés dans la loi de finances initiale représentaient 60,53 millions d'euros en autorisations de programme et 47,45 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits disponibles s'élèvent à 65,77 millions d'euros en autorisations de programme et 54,91 millions d'euros en crédits de paiement. Le taux de consommation au 30 septembre 2002 est de 35,9 % (il était de 33,3 % au 30 septembre 2001).

La répartition des crédits entre les différents DOM et collectivités d'outre-mer est retracée dans le tableau suivant :

OPERATIONS RÉALISÉES PAR LE FIDOM (1)

(en millions d'euros)

FIDOM général	2000	2001	2002
Guadeloupe	4,53	7,45	7,17
Martinique	5,10	5,86	8,54
Guyane	4,79	5,61	6,21
Réunion	6,88	13,62	10,95
Saint-Pierre-et-Miquelon	2,11	1,55	1,56
Mayotte	10,40	18,01	16,71
Opérations communes	0,43	0,305	0,300
Total	34,24	52,57	51,45

(1) crédits affectés en autorisations de programme.

Source : ministère de l'outre-mer.

b) L'évolution du FIDOM

Durant plusieurs années, il a existé sur le Fidom général une insuffisance de crédits de paiement au regard des autorisations de programme. La situation est en voie de résorption dans la mesure où priorité a été donnée aux crédits de paiement en les faisant progresser plus rapidement que les autorisations de programme. Pour 2002, la loi de finances initiale a inscrit 44,41 millions d'euros en crédits de paiement. En août 2002, 32,17 millions d'euros ont été délégués pour l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer. Dans la perspective du suivi financier des contrats de plan 2000 – 2006, préconisé par la circulaire interministérielle du 14 décembre 2000, il a été demandé aux préfets d'identifier leurs dépenses à tous les stades de leur exécution. Par conséquent, la répartition des crédits délégués a été établie en fonction des besoins exprimés par les préfets et en distinguant les crédits relevant des opérations hors CPER, des XIème et XIIème CPER.

S'agissant de la section déconcentrée, le chapitre n'est plus doté en loi de finances initiale en autorisations de programme depuis 1997 et les autorisations de programme ouvertes antérieurement n'ont pas toujours donné lieu à l'inscription des crédits de paiement correspondants. En 1999 et en 2000, une expertise sur l'utilisation des dotations du Fidom décentralisé a été diligentée par le Secrétariat d'État au Budget et le Secrétariat d'État à l'outre-mer afin d'évaluer précisément les autorisations de programme restant à couvrir auprès des collectivités bénéficiaires. Les lois de finances rectificatives de 1999 à 2002 ont inscrit un total de 30,82 millions d'euros en crédits de paiement. La dotation ouverte en loi de finances rectificative pour 2002, de 5,46 millions d'euros sur le chapitre 68-03 sera suivie prochainement d'une délégation de crédits de paiement et devrait solder l'arriéré de crédits sur ce chapitre.

Cependant, en dépit de ces réformes, certaines lacunes dans la gestion du fonds peuvent être encore constatées. Ainsi, la Cour des comptes dans son rapport public pour 2001 a relevé certaines défaillances dans la gestion du FIDOM dans les années quatre-vingt dix :

- La Cour relève, en premier lieu, que la gestion des crédits du FIDOM n'a plus qu'un rapport lointain avec les dispositions qui les réglementent. Par exemple, le comité directeur qui devrait constituer l'organe d'orientation et de contrôle de

l'action économique menée dans le cadre du FIDOM n'a plus été réuni depuis 1994. De même, les préfets devraient faire parvenir à l'administration centrale un bilan annuel qualitatif et quantitatif. Or cette remontée d'information ne se fait que de manière lacunaire et imprécise.

- De même, des défaillances sont relevées en ce qui concerne l'exécution de la dépense : la Cour relève que des crédits d'investissements ont parfois été utilisés à des dépenses de fonctionnement, des crédits destinés à faire face à des calamités naturelles ont été utilisés à d'autres fins (c'est le cas par exemple des crédits mobilisés à la suite du cyclone Hugo en Guadeloupe en 1989), des subventions ont été versées pour des opérations déjà engagées ou achevées.
- Enfin, le contrôle de l'État est parfois insuffisant, notamment pour des opérations lourdes et complexes. La garantie de l'État a été parfois engagée dans des conditions de légèreté critiquables.

c) Le FIDOM en 2003

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit de doter le FIDOM de 60,53 millions d'euros en autorisations de programme (+19,35 %) et de 45,7 millions d'euros en crédits de paiement (-3,7%).

En outre, il a été créé deux nouveaux articles concernant le département de la Guyane et la collectivité départementale de Mayotte :

- l'article 50 : « *Plan global de développement de l'agriculture de Guyane* » est financé à hauteur de 3,3 millions d'euros en autorisations de programme et 0,5 millions d'euros en crédits de paiement
- l'article 60 : « *Convention spécifique de Mayotte* ». est doté de 20 millions d'euros en autorisations de programme et de 3 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits doivent permettre de renforcer les moyens de l'État en faveur du développement économique et social.

De plus, le ministère de l'outre-mer s'est engagé, vis-à-vis de la Cour des Comptes à mener une réflexion dans le but de modifier les textes en vigueur. Un groupe de travail comprenant des membres du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du commissariat général du plan, du ministère de l'outre-mer et le contrôleur financier central s'est réuni le 21 février 2002. La rédaction d'un nouveau décret a été confiée aux différents membres participant à la réunion ainsi que le texte d'une circulaire précisant les futures modalités de gestion du FIDOM. La suppression du comité directeur est proposée dans le projet de décret afin de tenir compte du nouveau contexte. Actuellement, les deux textes sont soumis pour examen aux ministères concernés. La rédaction de ce nouveau décret devrait permettre de répondre aux critiques de la Cour des Comptes et d'améliorer la gestion des crédits du fonds en réduisant notamment, les délais de traitements des demandes.

2.– Les contrats de plan État-région

Pour la période couvrant le XIIème plan (de 2000 à 2006), l'État s'engage à consacrer plus de 1,15 milliards d'euros aux départements et collectivités d'outre-mer, soit 6 % du total de l'enveloppe des CPER hors grands projets interrégionaux (17,5 millions d'euros).

Les crédits affectés aux contrats de plan devraient être répartis en quatre orientations :

- 209 millions d'euros concernant les opérations de cohésion sociale ;
- 325 millions d'euros pour les actions de formation, pour les universités et les équipements sportifs ;
- 350 millions seront destinés aux infrastructures ;
- et 267 millions d'euros concernent la cohésion sociale.

Au total, dans les seuls DOM, les contrats de plan représenteront un programme global tous financements réunis (État, régions, départements, autres partenaires et Europe) de 5,72 milliards d'euros, soit près de double du précédent CPER.

Le tableau suivant retrace la répartition des crédits des contrats de plan :

LES CONTRATS DE PLAN CONCLUS DANS LES DEPARTEMENTS ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES D'OUTRE-MER
(Y COMPRIS CONTRATS DE VILLE)

(en millions d'euros)

12^{ème} contrats de plan État-Régions 2000/2006	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total DOM	Saint-Pierre-et- Miquelon 2000/2004	Mayotte 2000/2004	Total CTOM	Total CTOM + DOM
Date de signature	21 avril 2000	9 mai 2000	3 mai 2000	18 février 2000		6 décembre 2000	8 septembre 2000		
Total 12 ^e CPER hors RHI (1)	523,05	607,50	662,83	748,61	2.541,99	16,69	320,91	337,59	2.879,58
Total part État y compris contrats de villes	195,74	186,14	170,59	307,34	859,81	16,69	274,41	291,09	1.150,91
dont outre-mer	41,16	43,60	50,31	73,18	208,25	4,50	89,08	93,58	301,83
Chapitre 58-01		2,67			2,67				2,67
FIDOM (68-01)	41,16	40,93	50,31	73,18	205,58	4,50	81,03	85,53	299,11
Chapitre 57-91							1,88	1,88	1,88
Chapitre 46-94							6,17	6,17	6,17
dont part autres ministères	154,58	142,54	120,28	234,16	651,57	12,18	185,33	197,51	849,08
dont contrats de villes	22,11	15,24	21,34	26,68	85,37		11,89	11,89	97,26
Total part collectivités	327,31	421,36	492,24	441,28	1.682,18	14,75	46,50	61,25	1.743,43
Part Région (3)	214,50	120,59	245,07	229,47	809,62				809,62
Part département	112,81	102,36	218,36	173,58	607,11	14,75	30,49	30,49	652,35
Autres, hors Europe (dont communes)		198,41	28,81	38,22	265,44		16,01	16,01	281,45

Source : ministère de l'Outre-mer

(1) Le chapitre 65-01 (RHI et logement social) du budget du SEOM n'est pas contractualisé dans le 12^e CPER.

(2) Collectivité pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

C.– LA DEFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS OUTRE-MER

Le régime d'aide fiscale prévu en faveur des investissements productifs réalisés dans les départements et territoires d'outre-mer est issu de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986, dite « loi Pons ». Il a été ensuite régulièrement modifié jusqu'à la loi de finances n°98-1266 pour 1999. L'article 19 de la loi de finances n° 2000-1352 pour 2001 a créé un nouveau dispositif d'aide à l'investissement outre-mer, largement inspiré du précédent, mais visant à en corriger certaines dérives. Ces nouvelles dispositions s'appliquent aux investissements réalisés entre le 1^{er} janvier 2001 et le 31 décembre 2006.

1.– Le dispositif mis en place par la loi de finances pour 2001

Tout en préservant l'esprit et les objectifs de la « loi Pons », l'article 19 de la loi de finances pour 2001 a apporté d'importantes modifications au dispositif.

En premier lieu, en ce qui concerne les investissements réalisés dans le cadre d'entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, le régime de la déduction fiscale pratiquée sur le revenu global de l'exploitant ou des associés de sociétés de personnes, prévu à l'article 163 *tervicies* du code général des impôts, est remplacé par un dispositif de réduction d'impôt codifié au nouvel article 199 *undecies* B dudit code. Le montant de la réduction d'impôt est, en principe, égal à 50 % du prix de revient des investissements productifs réalisés, net des subventions. Ce taux est porté à 60 % pour les investissements réalisés en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou à Wallis-et-Futuna, ainsi que pour les travaux de rénovation hôtelière. Pour les investisseurs non professionnels, la réduction d'impôt ne peut excéder 50 % de l'impôt dû au titre de l'année de réalisation de l'investissement.

En deuxième lieu, des modifications sont apportées au champ d'application de l'aide fiscale, auparavant réservée aux entreprises qui réalisaient des investissements productifs neufs, désormais étendue aux travaux de rénovation d'hôtel, aux logiciels qui sont nécessaires à l'utilisation des investissements éligibles, lorsque ces travaux et ces logiciels constituent des éléments de l'actif immobilisé, aux services informatiques et à la maintenance au profit d'activités éligibles. En outre, l'article 19 de la loi de finances pour 2001 exclut du nouveau dispositif la navigation de croisière.

L'investisseur qui donne en location un investissement productif à une entreprise d'outre-mer peut bénéficier, sous certaines conditions, de l'aide fiscale. Notamment, selon le régime d'imposition auquel il est soumis, l'investisseur est tenu de rétrocéder à l'entreprise exploitante soit 60 % de la réduction d'impôt sur le revenu (article 199 *undecies* B) soit 75 % de l'avantage procuré à l'impôt sur les sociétés par la déduction pratiquée et par l'imputation, sur son résultat, du déficit provenant de la location du bien et de la moins-value réalisée lors de la cession de

celui-ci ou des titres de la société bailleresse (article 217 *undecies*). Cette rétrocession s'opère sous forme de diminution du loyer et, le cas échéant, du prix de cession du bien au locataire. L'agrément n'est délivré que si l'un des buts principaux de l'investissement est la création ou le maintien de l'emploi.

Enfin, une nouvelle réduction d'impôt est créée au bénéfice des particuliers qui réalisent certains investissements outre-mer. Le mécanisme de cette aide, codifié au nouvel article 199 *undecies* A du code général des impôts, est très proche du dispositif précédent prévu à l'article 199 *undecies*, sous réserve, principalement, du plafonnement de la valeur des investissements, lorsqu'il s'agit de la résidence principale du contribuable, et du taux de la réduction d'impôt qui s'élève à 40 %.

2.— Le bilan du dispositif de défiscalisation

Le bénéfice de certaines aides fiscales à l'investissement en outre-mer est subordonné à l'agrément du ministre du budget. Dans ce cadre, il a été constaté une diminution du nombre de demandes reçues en 2001 d'environ 14 % par rapport à l'année 2000. Cette situation s'explique, pour partie, par le dépôt, fin 2000, d'un nombre important de dossiers afin de pouvoir bénéficier de l'ancien dispositif Pons.

Le volume total d'investissements agréés en 2001 s'élève à 630,6 millions d'euros, soit une augmentation de 22 % par rapport à l'année précédente où il représentait 517,2 millions d'euros. Cette évolution résulte essentiellement des hausses constatées dans l'hôtellerie en Polynésie (+ 125 millions d'euros) mais aussi dans le secteur du bâtiment (+ 26,7 millions d'euros) et ce, malgré une diminution des investissements dans les secteurs du transport (– 64,8 millions d'euros) et de l'industrie (– 41,3 millions d'euros). Cependant, il convient de noter la réalisation de deux projets exceptionnels en Nouvelle-Calédonie dans le domaine des transports et de l'industrie, qui ont représentés respectivement 184,6 millions d'euros et 394,8 millions d'euros.

Une analyse comparative sur le plan géographique, met en évidence une situation contrastée concernant les départements d'outre-mer. Comme l'année précédente, la Martinique figure au premier rang pour le nombre de dossiers agréés pour un montant d'investissements en légère progression. En revanche, si le nombre de projets agréés en Guadeloupe a augmenté de plus de 10 % par rapport à 2000, le montant des investissements est en nette diminution sur la même période (– 45 %). La Guyane connaît un phénomène similaire dans des proportions toutefois moins importantes avec une augmentation du nombre de dossiers agréés de 7% représentant un volume d'investissements en régression de 22 % après avoir enregistré trois années de hausses successives. La Réunion voit le nombre de dossiers agréés et le montant des investissements diminuer respectivement de 7 et 5 %. De manière générale, les départements d'outre-mer ont donc bénéficié de la défiscalisation en 2001 dans des volumes d'investissements inférieurs de près de 20 %, en moyenne, par rapport à l'année précédente pour revenir à un niveau proche de celui de l'année 1999.

Le nombre d'emplois directs équivalents plein temps que les promoteurs des projets se sont engagés à créer en 2001 s'élève à 2.516. Ce résultat n'englobe pas les emplois qui ont pu être maintenus ou ont été indirectement induits par les investissements agréés.

3.– Les perspectives de réforme

Même si les dispositifs d'aides fiscales à l'investissement outre-mer ont subi de nombreuses modifications depuis leur création et surtout depuis les dix dernières années ce qui génère une certaine instabilité juridique pour les investisseurs. Des réformes apparaissent cependant, aujourd'hui à nouveau nécessaires afin d'accroître l'efficacité et le champ d'application du dispositif.

- *La réforme du dispositif dans le cadre de la loi de programmation pour l'outre-mer*

Il est envisagé d'étendre le champ d'application des secteurs éligibles à l'aide fiscale à l'investissement, de renforcer le rôle des échelons locaux et favoriser l'orientation de l'épargne vers des projets de développement économique de l'outre-mer.

De plus, afin de répondre à une forte attente des PME et pour éviter un alourdissement de la gestion des dossiers par l'administration, une procédure d'agrément simplifiée va être mise en place pour des structures regroupant un certain nombre de petits projets : en l'occurrence, des projets d'investissements mobiliers afférents exclusivement à des secteurs non sensibles et d'un montant inférieur à 300.000 euros.

- *Un changement dans les délais de réponse de l'administration :*

Dans le cadre du contrôle des aides d'État, la Commission européenne a demandé par une décision rendue le 28 novembre 2001, que les autorités françaises lui notifient, pour approbation au regard des règles communautaires, certains investissements en fonction de leur importance ou des secteurs d'activité.

La Commission européenne dispose d'un délai de deux mois pour approuver l'octroi de l'aide au dossier qui lui a été notifié. Dès lors, la décision de la Commission devrait intervenir, en règle générale, dans le délai de trois mois imparti à l'administration pour faire connaître sa décision. Cela étant, il ne peut être exclu que, pour certaines affaires, compte tenu essentiellement de leur complexité, l'avis de la Commission intervienne au-delà du délai de trois mois prévu par la loi.

Les projets concernés étant, en principe, afférents à des investissements de grande envergure, il est envisageable que l'administration éprouve la nécessité d'obtenir des compléments de la part des promoteurs de ces opérations. Dans ces conditions, le délai de réponse de l'administration sera allongé de trois mois supplémentaires à compter de la date de réception des renseignements complémentaires produits par la société. Ce faisant, l'avis de la Commission européenne devrait pouvoir systématiquement intervenir dans les délais impartis pour le traitement de ces dossiers.

D.– LES AUTRES AIDES A L'INVESTISSEMENT

1.– Les subventions d'investissement aux collectivités locales

Les subventions d'investissement sont inscrits au chapitre 67-51 « *Travaux divers d'intérêt local* », qui concernent l'ensemble des collectivités d'outre-mer. Ce chapitre a été l'objet d'un récent référé de la Cour des comptes.

La première critique formulée est relative aux conditions d'emploi de ces crédits : les règles en matière de taux de subvention, de plafonds, de procédure et d'instruction des dossiers, fixées par plusieurs circulaires successives, ne sont pas respectées. De plus, les taux de consommation des autorisations de programme comme des crédits de paiement sont particulièrement faibles au regard des crédits disponibles. C'est pourquoi la Cour des comptes suggère la suppression de ce chapitre.

En 2001, la loi de finances initiale avait prévu de doter cet article à hauteur de 2,3 millions d'euros en autorisations de programme, et 1,92 million d'euros en crédits de paiement. Après les différents mouvements intervenus sur les dotations, les crédits disponibles s'élevaient respectivement à 3,41 millions d'euros, et 5,84 millions d'euros. Le taux de consommation s'est élevé à 31,2% pour les crédits de paiement. Le montant des reports a été de 4,016 millions d'euros pour les crédits de paiement, soit 2,1 fois le montant de la dotation initiale.

En 2002, les crédits de l'article 67-51 représentent 1,85 million d'euros en autorisations de programme, et 1,32 million d'euros en crédits de paiement. Les crédits disponibles représentent respectivement 68 millions d'euros, et 5,33 millions d'euros. Au 30 septembre 2002, le taux de consommation est seulement de 16,7 %.

La loi de finances pour 2003 prévoit de doter l'article 67-51 de 0,762 millions d'euros en autorisations de programme, soit une baisse de 58,8 % par rapport à 2002, et de 0,18 million d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 86,3 % par rapport aux crédits votés en 2002.

2.– L'aide aux infrastructures de la Guyane (chapitre 58-01)

Afin de permettre le développement économique de la Guyane en lui donnant les moyens d'assurer le transport de ses richesses naturelles (produits de la forêt, de l'agriculture, etc...) un plan de développement des infrastructures de bases a été lancé en 1979 et confirmé en 1982. Ce dernier est financé essentiellement sur le chapitre 58-01 du budget de l'outre-mer créé à cet effet. En effet, l'importance du territoire de la Guyane en comparaison de celui des autres DOM d'une part, et la faiblesse des ressources régionales du fait d'une population moindre d'autre part, expliquent que l'État ait été conduit à intervenir plus massivement que dans les autres DOM pour la mise en place des infrastructures de base.

Pour la période 1980-1994 les autorisations de programmes, hors fonds de concours, ont été en moyenne de 6,3 millions d'euros. Sur la période 1995-2000, elles ont été de l'ordre de 2,8 millions d'euros par an sauf en 1996 (5,64 millions d'euros) et en 1997 (3,82 millions d'euros).

Les autorisations de programmes inscrites en 2001 et 2002 ont été de 1,22 million d'euros, montant qui est reconduit en 2003. Les crédits de paiement en 2003 devraient être de 0,869 million d'euros, soit une baisse de 48,1 % par rapport aux crédits votés en 2002. Il convient de préciser que cette diminution de l'enveloppe n'est qu'apparente. En effet les crédits destinés aux infrastructures demeurent à peu près constants, la voirie étant par exemple, principalement prise en charge par le ministère de l'équipement. Ces crédits permettront notamment de poursuivre les études du pont sur l'Oyapock, la réalisation des revêtements de la liaison Régina-Saint-Georges et les travaux sur le port de Saint-Laurent du Maroni.

Par ailleurs, le chapitre 58-01 a permis de financer les opérations suivantes :

- *En matière d'infrastructure routière* : Les crédits délégués ont permis de terminer des aménagements routiers de la RN1 (mise à 2 x 2 voies de la section Balata-Maringouins et travaux au delà d'Iracoubo) et d'engager les travaux de la liaison Régina-Saint-Georges de l'Oyapock sur 84 km.
- *En matière d'infrastructure portuaire* : Les crédits ont permis de commencer les travaux d'aménagement du port de l'ouest guyanais à Saint-Laurent du Maroni.
- *En matière aéroportuaire* : Les montants délégués auront permis notamment de terminer les opérations d'aménagement de la plate-forme de Rochambeau ainsi que des parkings publics.

3.– Les nouvelles dotations spécifiques à Mayotte

L'effort budgétaire en faveur de Mayotte est d'abord visible à travers l'augmentation des engagements pris dans le cadre des contrats de plan. La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte comporte un volet économique qui a des conséquences financières.

En particulier, il se traduit dans le projet de loi de finances par la création d'un article 30 « *Fonds mahorais de développement* » et d'un article 40 « *Dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte* », au sein du chapitre où sont inscrites les dotations du FIDOM, section générale (68-01). En 2003, Ils sont dotés respectivement de 0,76 million d'euros et de 8,38 millions d'euros en autorisations de programme et de 0,38 million d'euros et 4 millions d'euros de crédits de paiement.

C'est l'article 43 de la loi précitée qui fonde le fonds mahorais de développement, lequel doit constituer un outil destiné à favoriser la création d'entreprises et à soutenir les entreprises existantes. Ces dernières, dont 90 % ont une forme juridique d'entreprise individuelle et qui sont pour la plupart de type artisanal, ont besoin de conforter leur structure financière et de professionnaliser leur organisation.

La dotation de l'article 40 doit financer diverses opérations d'investissements pour les communes de Mayotte, comme l'éclairage public et la voirie.

Par ailleurs, l'effort financier de l'État en faveur de l'outre-mer est poursuivi dans le projet de budget avec la mise en place d'une convention spécifique pour Mayotte créée à l'article 60 du chapitre 68-01. 20 millions d'euros en autorisations de programme et 3 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus pour son financement.

4.– Les aides européennes aux départements d'outre-mer

Lors du Sommet européen de Berlin (24 mars 1999), ont été définis les objectifs généraux de la politique régionale, les modalités de fonctionnement des différents fonds structurels, les conditions d'éligibilité des régions de l'Union européenne aux fonds, la répartition financière entre les fonds et les objectifs ainsi que les taux et les conditions de cofinancement des mesures à mettre en œuvre. Les nouveaux documents uniques de programmation (DOCUP) ont été élaborés sur ces bases.

La réforme, qui obéit à une logique de concentration des aides de l'Union européenne en faveur des régions en retard de développement, s'est traduite essentiellement par la réduction du nombre des objectifs qui passent de 7 à 3 :

– objectif 1 : « promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement » ;

– objectif 2 : « soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficulté structurelle » ;

– objectif 3 : « soutenir l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi ».

Les quatre DOM sont éligibles à l'objectif 1 pour la période 2000-2006 ; ils bénéficieront de l'intervention de quatre fonds structurels (FSE, FEDER, FEOGA-Orientation et IFOP).

Les DOCUP des DOM ont fait l'objet d'une décision d'approbation par la Commission européenne lors du dernier trimestre 2000, pour les montants suivants :

FINANCEMENT AU TITRE DES DOCUP POUR 2000-2006

(en millions d'euros)

Régions	Dotation globale du DOCUP	dont dotation au titre des fonds structurels
Guadeloupe	1.986,38	808,54
Guyane	730,45	370,58
Martinique	1.681,22	673,78
Réunion	2.878,20	1.516,00
Total	7.276,26	3.368,91

Source : ministère de l'outre-mer.

Pour la première fois est mise en place une réserve de performance de 4 % des crédits. A mi-parcours, la Commission européenne procédera, en étroite collaboration avec l'État membre, à l'allocation de cette réserve aux programmes les plus performants. La performance des programmes sera évaluée sur la base d'indicateurs quantifiés définis par l'État membre ; ces indicateurs devront refléter l'efficacité, la gestion et l'exécution financière. Quant aux taux d'intervention communautaires, ils sont dérogatoires et majorés pour les DOM. Des mesures de contrôle financier renforcées seront prises afin de réduire le nombre d'erreurs et de déclarations de dépenses inexacts constatées par le Cour des comptes des Communautés européennes dans les demandes de cofinancement.

Les deux collectivités d'outre-mer, qui ne sont pas membres de l'Union au même titre que les départements d'outre-mer, ont bénéficié, tout comme les territoires d'outre-mer, des aides du VIII^{ème} FED pour la période 1996-2000. A partir de 2001, l'aide relève du IX^{ème} FED : elle est renforcée pour les collectivités les moins avancées. C'est pourquoi les aides qui vont être versées à Mayotte passent de 10 millions d'euros à 15,2 millions d'euros et celles destinées à Saint-Pierre-et-Miquelon font plus que tripler (12,4 millions d'euros, contre 4 millions d'euros, dans le cadre du VIII^{ème} FED).

IV.– LA SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE RESTE MOROSE

A.– LA SITUATION ÉCONOMIQUE

1.– Les productions naturelles demeurent fragiles

a) La production du sucre

La production du sucre à la Réunion a été de 200.982 tonnes en 2001. Elle varie habituellement autour de 200.000 tonnes en fonction des conditions climatiques. En 1998, elle a baissé fortement en raison de conditions climatiques défavorables en début d'année (sécheresse suivie de pluies diluviennes) ainsi que des ravages causés par le ver blanc. Un redressement est intervenu en 1999 tandis que les années 2000 et 2001 se situent au niveau de la moyenne des dernières années (203.558 tonnes en 2000 et 200.982 tonnes en 2001). On est, cependant, loin d'atteindre le potentiel de production de l'île de 250.000 tonnes environ.

L'évolution de la production de sucre a été la suivante :

ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DE SUCRE

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Production	195.200	204.608	207.007	179.981	215.631	203.558	200.982

(en tonnes)

Source : ministère de l'Outre-mer

En Guadeloupe, l'activité du sucre a connu un ralentissement en 2001. En effet, une nouvelle sécheresse intervenue au premier semestre 2001 a de nouveau fait baisser les résultats à 55.962 tonnes contre 66.154 tonnes en 2000.

En Martinique, la production sucrière a connu une baisse constante, passant de 8.000 tonnes en 1995 à 5.700 tonnes en 2001. Désormais, la Martinique ne produit plus que pour les besoins locaux, les excédents étant éventuellement exportés.

b) La production de la banane

Depuis 1993, cette filière de production traverse une période difficile liée, d'une part au remplacement de l'organisation nationale du marché par l'Organisation communautaire du marché (OCM) et, d'autre part, aux turbulences engendrées par les attaques incessantes des pays producteurs latino-américains et des multinationales commerciales américaines.

La banane représente la principale activité d'exportation et occupe une place croissante en Guadeloupe. Ces dernières années, cette production a connu des difficultés liées à des intempéries qui ont eu des conséquences importantes sur une production, en définitive, extrêmement fragile (sécheresse en 1994 ; cyclones Luis et Marilyn en septembre 1995 ; cyclone George en septembre 1998 ; cyclones José en octobre 1999 et Lenny en novembre 1999). En 2001 les expéditions de la Guadeloupe ont légèrement augmenté (90.518 tonnes contre 87.986 tonnes en 2000), malgré la sécheresse du premier semestre.

L'évolution des exportations de banane est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES EXPORTATIONS DE BANANE

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Exportations	63.200	60.919	97.601	78.658	83.507	87.986	90.518

(en tonnes)

Source : ministère de l'Outre-mer

La banane est aussi la principale activité agricole d'exportation de la Martinique. Elle représente environ la moitié des terres arables du département, 86% de la population active agricole et la première recette d'exportation de l'île. En 2001, les exportations de la Martinique (244.880 tonnes) ont été nettement inférieures à celles de l'année précédente (268.445 tonnes) ou à la moyenne des cinq années précédentes (260.000 tonnes). Cette chute est due en grande partie au déficit pluviométrique qui a entraîné une perte de récolte estimée à environ 45.000 tonnes. Pour les premiers mois de 2002, les exportations ont repris en volume, mais la banane des Antilles est confrontée à partir du deuxième trimestre à une baisse des cours due à une sévère concurrence des pays ACP.

Le contexte international pourrait avoir des conséquences non négligeables sur l'activité de la banane. Aux termes des accords qui ont mis fin au conflit commercial opposant l'Union européenne aux États-Unis et à l'Équateur, la gestion des importations de banane sur le marché communautaire ne se fera plus que par un système tarifaire à partir du 1er janvier 2006. Le niveau des droits de douane à venir n'étant pas connu actuellement, il est difficile de prédire, dès à présent, les conséquences de cette évolution. En tout état de cause, les groupements de producteurs sont conscients du fait que tous les efforts doivent être entrepris pour améliorer la qualité des produits, ainsi que la promotion et la mise en marché, pour que la transition se fasse dans les meilleures conditions.

c) Le secteur de la pêche

L'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon, fondée auparavant sur la pêche industrielle et l'industrie de transformation du poisson, a connu un retournement brutal en 1992 avec, d'une part, la sentence du Tribunal arbitral de New York qui a réduit considérablement la zone économique exclusive de l'archipel et, d'autre part, la décision du Canada de réduire le quota de pêche, puis d'interdire toute pêche de morue pour une période de cinq à sept ans (donc jusqu'en 1997 à 1999), en raison du risque réel d'épuisement des stocks. Les activités d'Interpêche ont été interrompues depuis 1993.

Face à cette situation les pouvoirs publics ont, d'abord, mis en place un dispositif d'aides à Interpêche qui, par différents biais (convention FNE à partir de 1992, convention de congés de conversion de 1993 à 1994, restructuration financière d'Interpêche, ...) ont conduit l'État et la Collectivité territoriale à apporter un soutien financier à cette entreprise.

Puis les pouvoirs publics ont mené avec le gouvernement canadien des négociations qui ont débouché sur l'accord de pêche franco-canadien du 2 décembre 1994 : celui-ci prévoit notamment que Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficierait de quotas de pêche de morue et de pétoncles qui seront fixés, non pas de manière arbitraire par les autorités canadiennes, mais par des pourcentages des TAC (total autorisé de captures) déterminés chaque année de manière conjointe et concertée.

Parmi les mesures prises pour relancer les activités liées à la pêche figurent la tentative d'alimenter une unité industrielle (Archipel SA) par du poisson importé (russe au départ, puis canadien aujourd'hui), puis le lancement d'une activité nouvelle avec la pêche au pétoncle (acquisition du navire coquillier Avel Mad).

Actuellement, les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances, avec notamment la fermeture en mars 1998 de l'usine de traitement du pétoncle à Miquelon (Miquelon S.A.); en revanche les efforts faits pour redéployer la pêche artisanale vers de nouvelles activités a porté des fruits avec l'exploitation des œufs de lompe et du crabe des neiges. Cependant ces dernières activités ont pâti en 2001, puis en 2002 d'une raréfaction de la ressource dont l'origine reste encore inexpliquée.

L'aquaculture, avec deux projets en cours d'expertise portant sur le grossissement de morue en cage et sur la coquille Saint-Jacques à Miquelon, semble constituer un secteur prometteur pour l'avenir.

d) Les productions traditionnelles de Mayotte

Les cultures d'exportation sont de deux ordres : l'ylang-ylang et la vanille. Le prix de ces produits étant bas depuis plusieurs années, les producteurs se désengagent de ces cultures au profit des productions vivrières.

La production d'ylang-ylang n'a cessé de baisser ces dernières années, en raison de la concurrence de la production des îles voisines (Madagascar, République islamique des Comores) qui ont des coûts de production moindres que ceux de Mayotte. En 2000, la production avait profité des conditions climatiques défavorables à Madagascar et des événements politiques qui ont secoué les îles voisines des Comores. Puis la production est redescendue en 2001 à un niveau proche des années précédentes (environ 11.500 Kg comme en 1998 et 1999).

La vanille, deuxième culture d'exportation de Mayotte, est marquée, quant à elle, par une chute spectaculaire de la production (300 kg contre 2.310 kg en 2000). Cette chute s'explique par des conditions climatiques défavorables (pluviométrie insuffisante) et par le vol de 200 kg de vanille à l'entrepôt de la coopérative Uvoimoja. La Coopérative de vanilles de Mayotte a connu de graves difficultés financières à la suite de la mise en liquidation de son principal client réunionnais, ce qui a conduit l'Odeadom et la Collectivité territoriale à lui venir en aide. Elle s'oriente aujourd'hui vers la production de « vanille biologique » pour laquelle les cours sont plus attractifs.

2.– Un ralentissement de l'activité touristique

De 1993 à 1998, les DOM ont bénéficié des retombées bénéfiques, d'une part, de l'ouverture de la desserte aérienne à de nouveaux transporteurs et, d'autre part, du report sur d'autres destinations de la clientèle des pays du pourtour méditerranéen ayant connu des troubles politiques importants (Égypte, Turquie, Israël, Maghreb). A partir de 1999, la tendance a été au plafonnement, puis, en 2001, à la baisse du nombre de visiteurs, notamment aux Antilles qui souffrent d'une vive concurrence des destinations voisines de la Caraïbe.

Ainsi, cette baisse du tourisme est particulièrement marquée en Martinique. En 2001, les professionnels de l'hôtellerie ont été dans l'ensemble déçus par la fréquentation qui a baissé, en raison de tarifs aériens trop élevés, du manque de sièges offerts et de l'engouement des visiteurs pour l'hébergement chez l'habitant. En 2001, avec 506.140 visiteurs contre 607.303 visiteurs en 1999 la Martinique a perdu près de 100.000 touristes en deux ans.

La Réunion a connu un essor touristique depuis la fin de la guerre du Golfe avec une progression soutenue du nombre de touristes de 1992 à 1998. Puis une certaine tendance au plafonnement a été observée ces dernières années, notamment en 1999 (394.000 visiteurs contre 400.000 en 1998) et en 2001 (424.000 visiteurs contre 430.000 en 2000). Comme aux Antilles ce ralentissement est lié aux difficultés rencontrées par les compagnies aériennes desservant l'île et aux conséquences des attentats du 11 septembre 2001 : ainsi, pour la première fois depuis dix ans, le nombre de passagers aériens entrés à la Réunion a-t-il baissé en 2001 (761.440 passagers contre 798.491 en 2000).

B.– LES INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

1.– La baisse du chômage est confirmée

L'évolution générale de l'emploi outre-mer se caractérise par une réduction sensible du chômage, en 2001, même si le chômage conserve un caractère structurel. L'amélioration constatée de la situation de l'emploi est sensible et perdure, à l'inverse de la métropole, où la conjoncture de l'emploi s'est récemment un peu assombrie. Le nombre de demandeurs d'emploi s'est en effet réduit de 4,9 %

en 2001 alors qu'il augmentait de 2,2 % en métropole. Il s'est réduit de 8,8 % en 2001 pour les moins de 25 ans, et de 8,5 % pour les chômeurs de longue durée.

Le tableau ci-dessous montre que cette amélioration relative est particulièrement nette aux Antilles. Même si elle est moins significative à la Réunion et en Guyane, il est remarquable, pour ce dernier département, qu'elle concerne essentiellement les moins de 25 ans. En outre, la diminution significative, sauf à la Réunion, du chômage de longue durée, semble pouvoir amorcer un changement de la structure du chômage outre-mer.

VARIATIONS SUR 12 MOIS

(en %)

	Demandeurs d'emploi	dont moins de 25 ans	dont chômeurs de longue durée (CLD)
Guadeloupe	- 5,2	- 14,1	- 10,9
Martinique	- 7,6	- 11,4	- 16,6
Réunion	- 3,6	- 5,5	- 2,4
Guyane	- 3,8	- 17,8	- 9,4

Source : ministère de l'Outre-mer

2.— Les échanges commerciaux marquent une forte dépendance vis-à-vis de la métropole

Structurellement déficitaires, les échanges des DOM comportent une part dominante d'importations en provenance de la France métropolitaine qui demeure leur premier fournisseur avec 64% pour la Martinique, 63,5% pour la Guadeloupe, 62,3 % pour la Réunion, et 52,2% pour la Guyane.

ÉCHANGES COMMERCIAUX DES DOM

(en millions d'euros)

	1999		2000		2001	
	Total	Provenance métropole	Total	Provenance métropole	Total	Provenance métropole
Guadeloupe	1.580	968	1.820	1.077	1.834	1.166
Martinique	1.616	1.038	1.742	1.128	1.885	1.197
Guyane (hors activité spatiale)	520	283	618	358	642	335
Réunion	2.419	1.531	2.721	1.714	2.855	1.779

Source : Douanes

3.— Le problème de la desserte aérienne

La desserte aérienne de l'outre-mer depuis la métropole s'effectue depuis le début de l'année 2001 dans des conditions rendues plus délicates.

Jusqu'à cette date, cinq transporteurs nationaux assuraient la desserte depuis la métropole vers les départements d'outre-mer (Air France, AOM, Air Liberté, Corsair et Aérolyon au départ de la Province).

Les premières difficultés sont apparues à la fin de l'an 2000 avec la restructuration des liaisons opérées par le groupe AOM/Air Liberté, après la fusion des deux sociétés. Il s'en est suivi sur les Antilles et la Réunion une diminution de l'offre de sièges, que les vols supplémentaires mis en place par Air France n'ont pu totalement compenser. Les interrogations grandissantes sur la poursuite à terme par AOM de ses activités ont avivé les inquiétudes légitimes ressenties par la population de l'outre-mer, en ce qui concerne le maintien et le développement de leurs dessertes aériennes.

Suite à l'annonce du dépôt de bilan de la société AOM/Air Liberté le 15 juin 2001, le tribunal de commerce de Créteil décidait le 27 juillet 2001 de retenir le plan de reprise par cession globale des activités exercées par AOM/Air Liberté présenté par la société Holco SA, avec effet au 1er août 2001, et l'autorisait, en attendant la signature des actes de cession, à prendre en location-gérance ces compagnies pour une durée maximale de 6 mois. Après accord du tribunal de commerce, c'est une filiale d'Holco SA, la Société d'exploitation AOM Air Liberté, qui a pris en location-gérance lesdites compagnies le 24 octobre 2001. La quasi-totalité des actes de cession a été signé en décembre 2001. La compagnie continue d'exploiter depuis, dans le cadre d'un accord de partage de codes avec Air France, les liaisons antérieurement mise en œuvre par AOM/Air Liberté à destination de la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion, augmentant même d'un tiers son offre vers ces destinations. Air France et Corsair ont maintenu leur offre au niveau antérieur. Air Lib a confirmé l'abandon de la desserte de la Guyane, programmé déjà par AOM/Air Liberté pour septembre 2001. Enfin, Aérolyon a cessé en juin 2001 de desservir les DOM.

Par ailleurs, afin de compenser la défaillance de Swissair, l'État a accordé à Air Lib une aide au sauvetage sous la forme d'un prêt de 30,5 millions d'euros, notifié à la Commission européenne, et versé en deux tranches en janvier et février 2002. Il a été convenu avec ladite société qu'elle devra obligatoirement affecter au remboursement anticipé de ce prêt, au fur et à mesure de leur règlement, toute somme reçue en remboursement de créances détenues par elle sur l'ensemble des personnes morales composant le groupe Swissair. Air Lib doit également nantir au profit de l'État, en premier rang et sans concurrence, son fonds de commerce en garantie du remboursement du prêt et des intérêts.

La société a sollicité le 9 juillet 2002, date d'échéance du prêt, son renouvellement pour 6 mois. Au terme d'un audit commandité par l'État, il a été renouvelé pour 4 mois, soit jusqu'au 9 novembre 2002, afin de permettre à la compagnie de définir et mettre en œuvre des mesures de restructuration.

Parallèlement, un moratoire sur les créances publiques et certaines créances parapubliques exigibles avant le 1er août 2002 a été accordé à la société qui a repris ses prélèvements à cette date.

D.- LES DIFFICULTÉS PERSISTANTES DES FINANCES LOCALES

1.- Les budgets des collectivités locales

a) Des régions aux situations contrastées

L'examen des budgets des quatre régions montre que celles-ci connaissent encore des endettements importants.

La région de la Guadeloupe est relativement endettée puisque l'annuité de la dette est en légère augmentation de 1,8 % pour se fixer à 38 millions d'euros, soit 91 euros par habitant (la moyenne nationale étant de 22 euros par habitant).

Après une période difficile de 1990 à 1993, la région Guyane a retrouvé l'équilibre financier grâce à la mise en œuvre d'un plan de redressement où l'État s'est impliqué financièrement, notamment en accordant 6,10 millions d'euros de subventions d'équilibre et en abandonnant 50 % de la part du FIRT destiné au financement des routes nationales. Toutefois, la collectivité reste très endettée même si son encours a considérablement diminué depuis plusieurs années. L'annuité de la dette est aujourd'hui de 20 millions d'euros, soit 345 euros par habitant.

La région Martinique connaît une situation plus satisfaisante, grâce à une gestion active de sa dette. Ainsi, au 1^{er} janvier 2002, l'encours de la dette de la région a connu une baisse de 21 % par rapport au budget primitif de 2001. De même, La Réunion maîtrise son endettement puisque l'annuité de la dette est stable par rapport à 2001 et se fixe à 27 millions d'euros, soit 39 euros par habitant.

b) Des collectivités territoriales toujours très endettées

La situation financière dégradée de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon a pour origine un déficit des restes à réaliser en investissement, dissimulé jusqu'en 2000 par l'inscription en restes à réaliser, de recettes fictives pour près de 10,67 millions d'euros. En 2001, la chambre régionale des comptes a évalué le déficit du compte administratif de la collectivité à 4,27 millions d'euros (malgré l'attribution d'une subvention exceptionnelle d'équilibre de 1,83 million d'euros) et accepté un apurement de ce déficit sur 3 ans.

En fin d'exercice 2002, la collectivité territoriale a présenté un budget en équilibre grâce à une nouvelle subvention exceptionnelle d'équilibre d'un montant de 1,83 millions d'euros versée par l'État, et un prêt d'un montant de 3,05 millions d'euros accordé par l'AFD. En 2002, la collectivité territoriale devrait bénéficier d'une conjoncture éclaircie car la Commission européenne a donné son accord à la reprise des opérations de transbordement, qui pourraient apporter des recettes fiscales complémentaires de l'ordre de 2,29 millions d'euros à partir de 2003 et le montant des aides européennes a été réévalué à la hausse.

Dans le cadre du rapport de présentation du projet de budget primitif pour 2002, le préfet de Mayotte a considéré que la situation financière de la collectivité départementale paraît assainie si l'on considère son faible taux d'endettement, en régression depuis ces trois dernières années, et son ratio de solvabilité inférieur à 5 ans. Seule sa capacité d'épargne apparaît encore préoccupante.

c) Des départements en situation financière très dégradée

En Guadeloupe, le redressement financier préconisé par la chambre régionale des comptes depuis 1996 et perceptible en 1999 s'est confirmé en 2000. Cependant, si la politique de désendettement du département s'est traduite par une baisse de 25% de l'annuité de la dette en 2001, on note en 2002 une augmentation de 14 % de celle-ci.

En Guyane, le conseil général se trouve depuis plusieurs années, dans une situation financière qui semble de plus en plus tendue. Les raisons essentielles sont : des dépenses de fonctionnement et notamment des dépenses de personnel très importantes, une dette à l'égard du centre hospitalier de Cayenne due aux dépenses d'aide médicale, des charges peu compressibles, propres à la Guyane (transport scolaire fluvial).

De même, le département de la Martinique reste très endetté : au 1^{er} janvier 2002, l'encours de la dette du département s'élève à 148 millions d'euros, soit 390 euros par habitant.

Le département de la Réunion est le premier DOM à expérimenter la nomenclature comptable M 52. Son endettement reste important. En effet, l'annuité, en baisse de 7% se fixe à 79 millions d'euros. Cependant, sa moyenne par habitant, soit 112 euros, reste très supérieure à la moyenne nationale des départements métropolitains expérimentant la M 52 (72 euros par habitant).

d) Des communes aux situations disparates

La Guadeloupe connaît une situation préoccupante des finances de ses communes. L'année 2002 s'est caractérisée par une forte progression du nombre de communes en situation financière difficile. En effet, 16 communes sur les 34 que compte le département de la Guadeloupe connaissent des difficultés financières identifiées, contre 13 l'année dernière. Le préfet a saisi la chambre régionale des comptes de douze comptes administratifs, au titre de 2001, sur le fondement de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales. Sous réserve des avis de la chambre, le déficit cumulé de ces communes serait de 54 millions d'euros. En 2002, treize budgets primitifs communaux sont réglés par le préfet, après avis de la chambre régionale des comptes.

Par ailleurs, les communes de Guyane présentent des situations financières extrêmement disparates. En effet, si certaines disposent de marges de manœuvre confortables, nombres d'entre elles en revanche présentent des situations financières dégradées, parfois de façon chronique en raison notamment d'une assiette fiscale très faible. Il convient en outre d'ajouter que le mécanisme de prise en compte par la DGF de la progression de la population, étalée sur trois ans de 2000 à 2002, a pénalisé particulièrement les communes de Guyane, où le taux de progression démographique est fort, certaines ayant vu doubler leur population.

2.- Les dotations globales

a) Les dotations globales de fonctionnement des communes et des départements (D.G.F.)

• La DGF des communes

Les textes applicables sont les articles L.2563-1 à 4 et L.2334-13 du code général des collectivités territoriales. Conformément à ces dispositions, toutes les communes d'outre-mer bénéficient de la dotation forfaitaire et de la dotation d'aménagement.

En 2002, la DGF des communes des départements d'outre-mer, des collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon s'élève à 340,7 millions d'euros et progresse de 4,16%. La baisse constatée entre 2000 et 2001 est due au prélèvement sur la dotation forfaitaire au profit des départements, suite à la suppression en 2000 des contingents d'aide sociale versés par les communes aux départements.

En 2002, la DGF par habitant, pour les quatre DOM et les collectivités de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon s'élève à 188,7 euros.

• La DGF des départements

Conformément aux articles 35, 36 et 37 de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985, les départements d'outre-mer perçoivent une dotation globale de fonctionnement, peu modifiée par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993. Elle est constituée d'une dotation forfaitaire, d'une dotation de péréquation et d'un concours particulier, la dotation de fonctionnement minimale (DFM).

En 2002, la DGF des quatre départements d'outre-mer et des collectivités de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon a été arrêtée à 225,2 millions d'euros, en progression de 5,23%.

A partir de 2000, les départements bénéficient d'un deuxième concours particulier qui compense la suppression des contingents communaux d'aide sociale. Le montant correspondant à cet abondement supplémentaire versé au titre de la DGF s'élève en 2002 à 68,6 millions d'euros équivalant au montant prélevé sur la dotation forfaitaire des communes.

En 2002, la DGF par habitant, pour les quatre DOM et les collectivités de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon s'élève à 124,7 euros.

L'évolution de la dotation de fonctionnement est retracée dans le tableau suivant :

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

(en millions d'euros)

	DGF 2000	DGF 2001	DGF 2002
COMMUNES D'OUTRE-MER			
Guadeloupe	93,4	76,3	79,3
Guyane	27,9	28,6	30,7
Martinique	83,7	72,5	74,5
Réunion	146,1	124,0	129,8
Saint-Pierre-et-Miquelon	1,3	1,4	1,3
Mayotte	23,8	24,3	25,1
Total général	376,3	327,1	340,7
DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER			
Guadeloupe	34,0	51,8	57,3
Guyane	10,5	14,8	15,4
Martinique	33,8	46,5	47,8
Réunion	54,2	86,0	89,4
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,6	0,6	0,6
Mayotte	14,0	14,3	14,7
Total général	147,1	214,0	225,2

Source : ministère de l'Outre-mer

b) La dotation globale d'équipement des communes et des départements (DGE)

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'État aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales.

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.

L'évolution de la dotation d'équipement est décrite dans le tableau ci-dessous :

DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT

(en millions d'euros)

	DGE 2000	DGE 2001	DGE 2002*
COMMUNES D'OUTRE-MER			
Guadeloupe	3,2	3,2	3,1
Guyane	0,9	1,0	1,1
Martinique	2,0	2,0	2,0
Réunion	2,7	2,5	2,4
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,2	0,2	0,2
Mayotte	1,3	1,0	1,4
Total général	10,3	10,1	10,2
DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER			
Guadeloupe	3,2	3,8	2,5
Guyane	1,3	1,1	0,8
Martinique	2,5	2,5	1,4
Réunion	5,7	6,0	3,0
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,1	0,2	0,0
Mayotte	0,9	1,3	0,1
Total général	13,7	14,9	7,7

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

Source : ministère de l'Outre-mer

c) La dotation générale de décentralisation (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 du prix de 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. 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.

Depuis le 1er janvier 2000, les départements n'ont plus de compétence en matière d'aide médicale, qui est transférée à l'État par la loi du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle. L'article 13 de la loi du 27 juillet 1999 prévoit, pour compenser le transfert de charges dû à la mise en place de la CMU, de prélever sur le montant de la DGD, et s'il y a lieu sur le produit des impôts affectés aux départements, un montant égal aux dépenses consacrées à l'aide médicale en 1997, diminuées de 5 % et actualisées selon la progression de la DGF en 1998, 1999 et 2000.

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

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 vignette automobile.

La dotation générale de décentralisation a évolué de la façon suivante :

DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION			
	<i>(en millions d'euros)</i>		
	DGD 2000	DGD 2001	DGD 2002
DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER			
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
Saint-Pierre-et-Miquelon	2,5	2,6	2,7
Mayotte	0,1	0,1	0,1
Total général	332,7	386,1	404,2
REGIONS D'OUTRE-MER			
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

3.— Les subventions de fonctionnement des collectivités locales inscrites au budget de l'Outre-mer

Le budget de l'Outre-mer prévoit, en ce qui concerne les collectivités des DOM et les collectivités territoriales et départementales, des subventions de fonctionnement qui s'ajoutent aux diverses dotations de droit commun. **Leur montant devrait représenter 9,32 millions d'euros en 2003.**

a) Le chapitre 41-51 – Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités territoriales des départements d'outre-mer

Ce chapitre a pour vocation de compenser des ressources fiscales manquantes aux collectivités locales du fait d'exonérations temporaires de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Après avoir été stable entre 1998 et 2000, à 4,88 millions d'euros, la dotation adoptée en 2001 n'était que de 3,81 millions d'euros, soit une baisse de près de 22 %, qui s'expliquait par le faible taux de consommation de ces crédits. Ce niveau a été reconduit en 2002. Le projet de loi de finances prévoit une dotation de 4,1 millions d'euros, en hausse de 7,6 % par rapport à celle accordée en 2002.

DOTATIONS DU CHAPITRE 41-51 EN EXECUTION (2000-2002)

(en millions d'euros)

DOM	2000	2001	2002 (1)
Guadeloupe	0,21	0,15	0,09
Guyane	0,82	0,82	0,89
Martinique	0,29	0,34	0,26
Réunion	2,22	2,62	2,55
Total	3,55	3,93	3,81

(1) prévisions.

Source : ministère de l'Outre-mer.

b) Le chapitre 41-91 – Subventions de caractère facultatif aux collectivités locales des départements d'outre-mer, aux budgets locaux des territoires et à divers organismes

L'article 71 comprend des crédits destinés à compenser les dépenses faites par Mayotte, alors même qu'elles relèvent de la compétence de l'État. En 1999, une subvention exceptionnelle de 3,05 millions d'euros avait été ouverte en loi de finances rectificative pour couvrir des dépenses anciennes non remboursées. En 2000, la loi de finances rectificative a ouvert 2,96 millions d'euros supplémentaires. La dotation proposée pour 2003 est au même niveau que celles inscrites depuis 1999, soit 548.816 euros.

Alors que les compagnies Air Saint-Pierre et Air Austral sont désormais gérées par le Fonds de péréquation des transports aériens, les subventions de fonctionnement aux compagnies de transport sont en voie de disparition. Il ne reste que la subvention pour la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon (article 32 du chapitre), reconduite au même niveau qu'en 1999, 2000, 2001 et 2002 à 1,68 million d'euros.

Les nouvelles dotations en crédits d'investissements créées au profit de Mayotte sont doublées de moyens de fonctionnement qui prennent aussi la forme de subventions à caractère facultatif. L'article 72 financera le fonctionnement du fonds mahorais de développement, pour près de 533.600 euros, et l'article 73 accompagnera la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte, à hauteur de 1,49 million d'euros (+50,5%).

Enfin, il a été créé, en 2001, un nouvel article 90 – Offices de l'eau dans les DOM, alors doté de 0,46 million d'euros. En effet, la loi d'orientation pour l'outre-mer a prévu la création de tels organismes, chargés de faciliter les actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau ; leur financement est assuré conjointement avec le ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement et le concours des collectivités locales. Il est proposé de doter ces organismes à hauteur de 0,91 million d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 5 novembre 2002, votre Commission a examiné les crédits des départements d'outre-mer.

Votre Rapporteur spécial a rappelé l'effort budgétaire réalisé en faveur de l'Outre-mer durant les cinq dernières années. Puis il a présenté le budget qui devrait s'élever en 2003 à 1.084 millions d'euros, soit une hausse de 0,5% par rapport au budget voté en 2002, et de 1,5% à périmètre constant. Cependant, ces crédits ne représentent que 11% de l'effort financier global de l'État en faveur de l'Outre-mer.

Les moyens des services, qui représentent 16,5% des crédits du budget et qui devraient s'élever à 178,92 millions d'euros, enregistrent une baisse de 16%. Les interventions publiques connaissent une hausse, modeste, de 0,1%, mais Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon bénéficient de crédits supplémentaires. Les investissements exécutés par l'Etat devraient s'élever à 6 millions d'euros. Enfin le présent projet prévoit de consacrer 268 millions d'euros aux subventions d'investissements, soit une hausse de 1,56%. Ce budget représente un effort financier important, même si on peut regretter que sa progression soit moins importante que celle des années précédentes.

L'Etat maintient sa politique en faveur de l'emploi dans les départements d'outre-mer. Cela paraît essentiel en raison de leur taux de chômage élevé. Le FEDOM, qui constitue la colonne vertébrale de cette politique, devrait financer près de 80.500 mesures pour un montant de 457,58 millions d'euros. Le FEDOM finance des actions traditionnelles comme les emplois solidarité ou les emplois jeunes. Cependant, depuis la loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000, de nouveaux dispositifs ont été mis en place : le projet initiatives-jeunes, le congé-solidarité et l'allocation de retour à l'activité. De plus, la loi d'orientation a aussi prévu l'alignement du RMI dans les départements d'outre-mer sur le niveau du RMI métropolitain, ce qui constitue une mesure essentielle. En outre, le présent projet finance le passeport-mobilité qui devrait permettre d'ouvrir de nouvelles perspectives aux étudiants.

Par ailleurs, les crédits attribués à l'action sociale et culturelle devraient s'élever à 44,6 millions d'euros en 2003, avec un effort particulier en faveur de Mayotte. Ce budget finance aussi le service militaire adapté (SMA), dont les missions ont évolué depuis 1997. 390 nouveaux postes vont être créés dans les DOM et à Mayotte, portant l'effectif à 2.492 volontaires.

Le logement fait l'objet d'une attention particulière. Il est financé par des crédits regroupés sur une ligne budgétaire unique totalement fongible et laissant au niveau local une possibilité d'adaptation. Elle sera dotée de 287,32 millions d'euros en autorisations de programme, et 173 millions d'euros en crédits de paiement. Cet effort concernera environ 15.000 logements dont 10.000 en construction neuve et 5.000 en amélioration. S'agissant des subventions aux collectivités locales, votre Rapporteur spécial a tenu à souligner les efforts consentis en faveur du fonds mahorais de développement et en faveur des infrastructures de Guyane.

Enfin, votre Rapporteur spécial a indiqué le montant des transferts publics qui représente 2.600 euros par habitant en Guadeloupe, 3.500 euros par habitant en Martinique, 3.300 euros par habitant en Guyane, 4.500 euros par habitant à la Réunion, 8.000 euros par habitant à Saint-Pierre-et-Miquelon et 1.600 euros par habitant à Mayotte. Ces chiffres mettent en évidence la nécessité d'un effort budgétaire particulier en faveur de Mayotte.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **Mme Béatrice Vernaudo**n a souhaité savoir si les ratios détaillés par votre Rapporteur spécial prenaient en compte l'ensemble des crédits du budget de l'État ou les seuls crédits du ministère de l'Outre-mer.

Rappelant que le budget de l'Outre-mer ne représente que 11 % des crédits destinés aux DOM, **votre Rapporteur spécial** a précisé que les données qu'il avait exposées prenaient en compte l'ensemble des crédits affectés à l'Outre-mer dans le budget de l'État.

M. Michel Bouvard, Président, a souhaité savoir si la fongibilité des crédits du logement avait permis d'améliorer le problème de sous-consommation des crédits constatés lors des exercices précédents. Quels sont les taux de consommation des crédits des fonds européens 2000-2006 pour les DOM ? Le tourisme étant le principal porteur d'emplois et d'investissements, les programmes de formation incluent-ils une démarche qualité, notamment en matière d'accueil ? Les rapports des professionnels du tourisme dénoncent, en effet, fréquemment les déficiences en termes de qualité d'accueil dans les DOM.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que, comme l'a montré le rapport de M. Bertrand Fragonard, le problème de sous-consommation des crédits était général, même si la problématique de l'outre-mer se caractérise par certaines spécificités. Le taux de consommation des crédits est de 45 % fin août 2002 et 38,7 % pour l'aide au logement. Ces taux ne sont pas satisfaisants.

M. Michel Bouvard, Président, constatant que la fongibilité n'avait pas permis d'améliorer la situation, **votre Rapporteur spécial** a indiqué que la spécificité du problème foncier outre-mer rend toujours délicate la mobilisation des crédits. Il a ajouté que la consommation des fonds européens pose les mêmes problèmes qu'en métropole. Enfin, la question de la formation à l'accueil touristique est effectivement un enjeu important et un effort supplémentaire pourrait être mené dans les Antilles. Toutefois, l'exemple des mesures de sécurité extrêmes en faveur des touristes à Saint-Domingue invite à ne pas oublier la dimension éthique qui s'attache à cette problématique. Il ne faut pas oublier, du reste, que la zone Caraïbes fait face à des problèmes spécifiques, à la suite des attentats du 11 septembre 2001 et des difficultés d'AOM Air Liberté. Le budget doit chercher, en outre, à maintenir un niveau de vie dans les DOM comparable à celui de la métropole.

La Commission a *adopté*, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits des Départements d’Outre-mer et *vous demande d’émettre un vote favorable à leur adoption*.

N° 256- 34.- Rapport de M. Alain Rodet sur le projet de loi de finances pour 2003 – (Outre-mer : départements d’outre-mer)