

N° 1112

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

TOME XVI

OUTRE-MER

PAR M. JOËL BEAUGENDRE,

Député.

Voir le numéro : **1110** (annexes **34** et **35**)

Outre-Mer.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : LES CARACTERISTIQUES DU BUDGET 2004	9
I.— UN BUDGET DYNAMIQUE	9
II.— UNE POLITIQUE RENFORCEE EN FAVEUR DU LOGEMENT	11
A.— UNE POLITIQUE MAÎTRISEE PAR LE MINISTERE DE L'OUTRE-MER AVEC L'APPUI TECHNIQUE DU MINISTERE DE LA VILLE	11
1. Un contexte socio-économique spécifique	11
2. Les différents types de logements aidés	13
3. Evolution budgétaire	16
B.— LE ROLE DES FRAFU POUR FACILITER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX	18
C.— INCITATIONS FISCALES POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX.....	18
D.— L'EXEMPLE DU LOGEMENT SOCIAL À MAYOTTE.....	20
III.— LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LA REGULARISATION DES HABITATS ILLEGAUX DANS LA ZONE DES CINQUANTE PAS GEOMETRIQUES	22
A.— LA POLITIQUE DE LA VILLE : SPECIFICITES DES DOM.....	22
1. Le financement des contrats de ville pour le XII ^{ème} plan	23
a) <i>Départements d'outre-mer</i>	23
b) <i>Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française</i>	23
c) <i>Grands projets de ville</i>	24
2. Les contrats de ville par département et territoire	24
a) <i>Guadeloupe</i>	24
b) <i>Martinique</i>	24
c) <i>Guyane</i>	24
d) <i>La Réunion</i>	25
e) <i>Mayotte</i>	25
B.— LA ZONE DES CINQUANTE PAS GEOMETRIQUES	25

IV.— SOUTENIR LE SECTEUR MARCHAND POUR FAVORISER LA CREATION D'EMPLOIS	27
A.— LE FEDOM RESTE L'OUTIL PRIVILEGIE DU SOUTIEN A L'EMPLOI	27
B.— LES NOUVELLES MESURES D'EXONERATION DE CHARGES SOCIALES LA LOI DE PROGRAMME.....	32
1. Bilans 2001 et 2002 des exonérations de charges sociales en vigueur	33
2. Coût prévisionnel du nouveau dispositif d'exonération de cotisations sociales et comparaison avec l'ancien système.....	33
a) <i>Pour les entreprises de 10 salariés au plus</i>	33
b) <i>Pour les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics</i>	34
c) <i>Pour les entreprises des transports aériens, maritimes et fluviaux</i>	34
d) <i>Pour les entreprises des secteurs exposés (hors transport aérien, maritime et fluvial)</i>	34
e) <i>Pour les entreprises des secteurs surexposés (tourisme, hôtellerie et restauration de tourisme classée)</i>	34
V.— LES PRESTATIONS D'ASSISTANCE DEMEURENT FONDA-MENTALES POUR PALLIER LE CHOMAGE MASSIF	35
A.— LA GESTION DU RMI	35
B.— LE BILAN DES AGENCES D'INSERTION	36
C.— LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITES LOCALES AUX MESURES D'INSERTION.....	37
D.— LA CREANCE DE PRORATISATION	38
E.— DES DISPOSITIONS SPECIFIQUES POUR LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE	38
VI.— L'AFFIRMATION DU PRINCIPE DE LA CONTINUTE TERRITORIALE	40
A.— LE PRINCIPE DE CONTINUTE TERRITORIALE	40
B.— LE FONCTIONNEMENT DU FIATA	41
Interventions dans le domaine du transport aérien	41
C.— LES SUBVENTIONS DU FIATA EN VUE D'ASSURER L'EQUILIBRE DES DESSERTES REALISEES DANS L'INTERET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	42
VII.— LES CREDITS EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER SONT REPARTIS DANS L'ENSEMBLE DES MINISTERES	44
DEUXIÈME PARTIE : LA RELANCE DU SECTEUR TOURISTIQUE	49
I.— LA CRISE DU SECTEUR TOURISTIQUE	49
A.— LE TOURISME, UN SECTEUR VITAL POUR STRUCTURER L'ECONOMIE..	49
B.— DES HANDICAPS A SURMONTER.....	50
1. Des structures de promotion trop nombreuses et trop peu présentes à l'étranger	50

2. Des produits touristiques peu différenciés et des hébergements vétustes	50
3. Une activité trop dépendante de la clientèle métropolitaine	53
4. Une main d'œuvre peu formée et des coûts d'exploitation trop élevés	53
5. Le handicap de la desserte aérienne	54
a) <i>En ce qui concerne Mayotte</i>	57
b) <i>En ce qui concerne la desserte de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	57
c) <i>En ce qui concerne la desserte intérieure de la Guyane</i>	58
6. Les perspectives de solutions et la loi de programme pour l'outre-mer	59
7. Les autres aides	59
II.— LES PREMIERES MESURES POUR RELANCER LE SECTEUR DU TOURISME	61
A.— FAVORISER LA RENOVATION DU PARC HÔTELIER PAR LA DEFISCALISATION	61
1. le nouveau dispositif de défiscalisation	61
2. Un soutien financier accru à la filière touristique	62
B.— ASSURER UNE MEILLEURE PROMOTION TOURISTIQUE	63
C.— LE RENFORCEMENT DU DIALOGUE SOCIAL ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE AUX ANTILLES	65
D.— LES AUTRES PISTES POSSIBLES POUR RELANCER LE TOURISME	66
a) <i>Diversifier les produits touristiques</i>	66
b) <i>Mieux tirer profit du patrimoine culturel</i>	67
c) <i>Reconvertir le personnel hôtelier le plus ancien</i>	68
d) <i>réduire la précarité du travail</i>	68
EXAMEN EN COMMISSION	69

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans un contexte financier particulièrement délicat le budget 2004 pour l'outre-mer réussit à poursuivre la politique ambitieuse lancée l'année dernière pour le développement économique et pour l'ancrage de l'outre-mer dans la république française modernisée par le mouvement de la décentralisation.

Votre rapporteur voudrait saluer l'effort de transparence et de vérité de ce budget qui affiche de vraies grandeurs alors que le gouvernement antérieur s'était complu dans une politique démagogique en annonçant des taux de progression de crédits considérables mais qui ne correspondaient à aucune réalité tant les crédits restaient non consommés d'un exercice à l'autre.

Ce budget de 1121,32 millions d'euros connaît une progression de 3,4 % par rapport à 2003. Il permet de poursuivre une politique ambitieuse en faveur du logement et poursuit la politique d'encouragement aux investissements productifs. Avec 251,5 millions consacrés aux subventions aux investissements par le biais du Fidom et du Fides ce poste est en forte progression avec une croissance de 6,6% par rapport à l'année dernière.

Votre rapporteur voudrait souligner que ce budget ne retrace qu'une partie de l'effort financier de l'Etat pour l'outre-mer. Ce budget ne représente que 14,2% de l'ensemble des crédits que l'Etat consacre à l'outre-mer.

L'effort financier global en faveur de l'outre-mer devrait atteindre 7,8 milliards d'euros en 2004.

Ce budget est la première traduction des réformes introduites par la loi de programme pour l'outre-mer. Votre rapporteur se félicite de la rapidité avec laquelle la nouvelle équipe gouvernementale a été en mesure de faire voter un ensemble de réformes d'aussi grande portée que les dispositions à l'évolution institutionnelle, à la défiscalisation et à la continuité territoriale.

Ce budget poursuit des politiques qui ont fait leurs preuves comme le soutien au logement social et la lutte contre l'habitat insalubre. Mais il innove aussi notamment pour la lutte contre la précarité en prévoyant d'assouplir les conditions d'accès à la couverture maladie universelle afin qu'un plus grand nombre puisse avoir droit à une protection complémentaire à la CMU.

Ce budget est aussi fortement novateur dans sa volonté de trouver des solutions concrètes pour affirmer le principe de continuité territoriale et alléger un des handicaps majeur de l'outre-mer à savoir son enclavement par rapport à la métropole. Cette aide permettra par exemple un accès plus facile pour les jeunes à une formation en métropole. Mais ces premières améliorations doivent être approfondies pour parvenir à véritablement alléger le coût de la desserte aérienne de l'outre-mer.

De grands changements se préparent outre-mer. Tout d'abord au plan institutionnel certaines collectivités ou départements choisiront sans doute de se doter d'une assemblée unique. Lorsque les lois de transfert de compétences auront été promulguées certaines collectivités décideront peut être de tirer le profit maximum de la décentralisation pour exercer dans toutes leurs dimensions ces nouvelles compétences et mettre en œuvre des expérimentations législatives pour mieux adapter la règle de droit aux spécificités ultramarines comme par exemple pour doter enfin les départements des Antilles d'un réseau de transports en commun !

Ces nouvelles responsabilités doivent se préparer avec soin. C'est l'occasion de réfléchir à certaines spécificités financières et fiscales pour s'interroger si elles sont toujours adaptées. A ce sujet votre rapporteur voudrait souligner l'urgence de revoir les bases de calcul des dotations aux collectivités locales qui sont aujourd'hui totalement inadaptées aux contraintes démographiques et sociales. De même l'ancrage de l'outre mer français comme partie intégrante de l'Union européenne devrait faire l'objet d'une réflexion alors même que l'élargissement risque de remettre en cause les politiques de rééquilibrage régional dont ont bénéficié les DOM via le FEDER.

Ce budget 2004 est par certains aspect un budget de transition, votre rapporteur souhaite que toutes les parties prenantes se mobilisent pour utiliser toutes ses potentialités et ainsi utiliser au mieux le temps qui nous est imparti pour préparer la décentralisation.

PREMIERE PARTIE : LES CARACTERISTIQUES DU BUDGET 2004

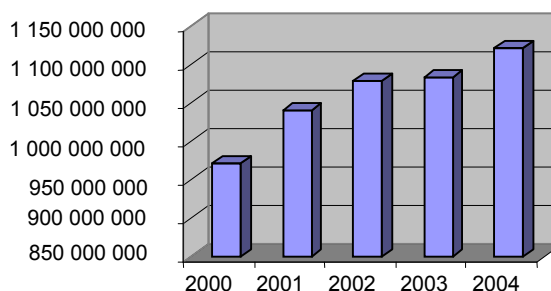
I.— UN BUDGET DYNAMIQUE

Le projet de budget du ministère de l'outre-mer pour 2004 s'élève à **1,121 milliard d'euros soit une progression de 3,4 % par rapport au projet de budget présenté il y a un an**. Cette progression, supérieure à celle du budget général de l'Etat, dans un contexte budgétaire difficile, témoigne de l'important effort financier que le Gouvernement entend poursuivre pour tenir compte des besoins spécifiques de l'outre-mer.

Outre le renforcement ou l'accentuation des moyens traditionnels en faveur de l'emploi, du logement social ou du soutien aux collectivités locales, ce projet de budget prend en compte **la partie des mesures nouvelles prévues dans la loi-programme qui relève du budget du ministère de l'outre-mer** ainsi qu'une mesure destinée à aider les personnes les plus démunies.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'OUTRE-MER

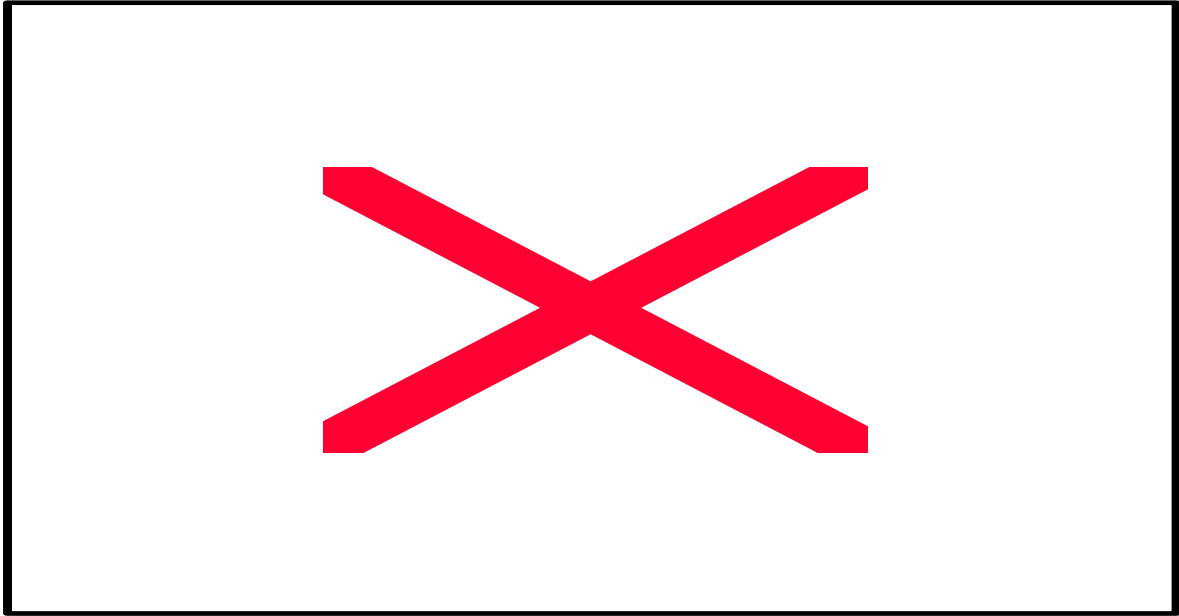
(en euros)



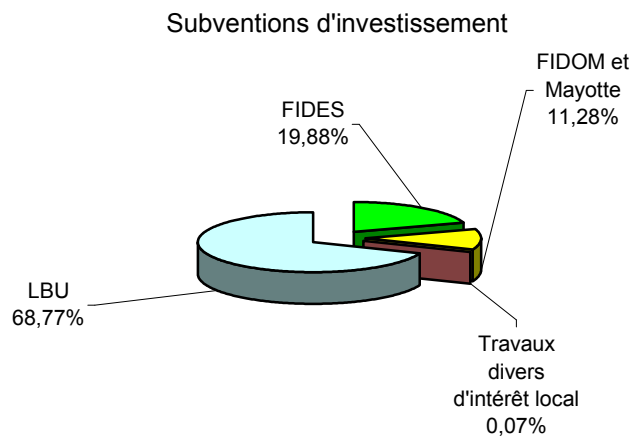
Source : Ministère de l'outre-mer.

Il convient en effet de rappeler que la loi programme est financée pour l'essentiel par le ministère de l'économie et des finances pour la défiscalisation, par le ministère de l'équipement, des transports et du tourisme pour la continuité territoriale et que le ministère des affaires sociales continue de financer les exonérations de charges sociales.

Le projet de budget pour 2004 se caractérise par une structure particulière l'essentiel des dépenses 84% des crédits étant des subventions d'investissement ou des crédits d'intervention s budgétaires. et non pas des crédits de fonctionnement.



Source : Ministère de l'outre-mer.



L'objectif reste celui d'optimiser l'offre de logements afin de mieux répondre aux besoins liés à la croissance démographique et de lutter contre l'exclusion sociale grâce à un effort soutenu de résorption de l'habitat insalubre.

Le ministère poursuivra ses efforts pour qu'en 2004 les crédits soient intégralement consommés. Une attention particulière sera également portée au traitement des problèmes fonciers.

II.— UNE POLITIQUE RENFORCEE EN FAVEUR DU LOGEMENT

A.— UNE POLITIQUE MAÎTRISEE PAR LE MINISTERE DE L'OUTRE-MER AVEC L'APPUI TECHNIQUE DU MINISTERE DE LA VILLE

Depuis la loi de finances pour 1996, la ligne budgétaire unique (LBU), regroupant l'essentiel des moyens budgétaires de l'Etat en faveur du logement dans les DOM et à Mayotte, est incluse dans le budget du ministère chargé de l'outre-mer.

La loi de finances de 1998 a rattaché par ailleurs au budget de l'outre-mer, au sein de la LBU, la part du budget du logement consacrée à la résorption de l'insalubrité dans les départements d'outre-mer et à Mayotte.

La politique du logement outre-mer, dans ses dimensions budgétaires mais également dans sa dimension politique au sens large, est, donc de fait, largement assumée par le ministère chargé de l'outre-mer.

Le ministère chargé du logement lui apporte son appui dans les domaines où la technicité le justifie, notamment en matière de politiques techniques de la construction (y compris dans les TOM où le logement relève de la compétences des Territoires), de politique d'aménagement et de résorption de l'habitat insalubre. Il conserve, à travers l'ALS, sa compétence en matière d'aides à la personne.

Le logement constitue toujours un axe prioritaire de dépenses dans le budget du ministère. Avec 287,5 millions d'euros d'AP et 173 millions d'euros de CP, ces ressources représentent 73 % des autorisations de programme et près de 69 % des crédits d'investissement.

Par ailleurs, d'autres mesures fortes telles que la relance de la défiscalisation des logements, de l'abaissement de la TVA sur les logements évolutifs sociaux, ou encore du dispositif d'exonération de taxes foncières dans les opérations de réhabilitation seront mises en œuvre. Il convient aussi de rappeler que les règles régissant les prêts à l'accession sociale dans les DOM viennent d'être modernisées afin de favoriser l'accession à la propriété de nos concitoyens.

1. Un contexte socio-économique spécifique

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

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

Un revenu moyen peu élevé reflétant une forte proportion de bas salaires et un taux de chômage élevé de 28 % en moyenne, une tendance au vieillissement de la population.

Des disponibilités foncières limitées liées à l'environnement naturel (risques, morphologie, étroitesse du territoire) et au sous-équipement des villes et des quartiers.

Des collectivités locales en situation financière difficile.

Un parc de logements insalubres ou sous-équipés qui, bien qu'en diminution, reste très important.

Pour répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins dans les DOM, l'Etat privilégie les aides à la pierre, regroupées sur une ligne budgétaire unique (LBU) du ministère de l'outre-mer, totalement fongible et laissant au niveau local des possibilités d'adaptation. Outre la construction neuve de logements sociaux, l'amélioration de l'habitat et l'accession à la propriété, la LBU concourt également à la résorption de l'habitat insalubre. La fongibilité totale de l'ensemble des crédits au sein de la LBU permet ainsi une souplesse spécifique à l'outre-mer qu'il convient de conserver. Les élus sont largement associés à la définition et à la mise en œuvre de la politique du logement, notamment à travers le conseil départemental de l'habitat, présidé depuis l'année 2002 par le président du conseil général.

ÉLÉMENTS STATISTIQUES D'APPRECIATION DE LA SITUATION DU LOGEMENT DANS LES DOM ET A MAYOTTE

	<i>Guadeloupe</i>	<i>Martinique</i>	<i>Guyane</i>	<i>Réunion</i>	<i>Mayotte</i>	<i>Total</i>
<i>Population 1999</i>	421 632	381 467	157 274	705 072	131 320	1 796 765
<i>Croissance 99/90</i>	8,95%	6,09%	37,24%	18,18%	38,82%	15,74%
<i>Nb de résidences principales (1999)</i>	144 818	130 844	46 173	215 044	28 388	565 267
<i>Nb de Rmistes⁽⁴⁾</i>	29 146	28 977	9 273	63 667	⁽²⁾	131 063
<i>Nb logts insalubres⁽¹⁾</i>	14 000	9 000	10 000	21 000	15 000 ⁽³⁾	69 000
<i>Besoins logts neufs sociaux/an</i>	3 000	3 000	2 000	5 000	2 000	15 000

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

(2) pas de RMI à Mayotte

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

(4) nombre de foyers en juin 2000

(5) dont plus de la moitié ne possèdent ni baignoire, ni douche ni toilette (35.503)

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES DE L'AL (ALS+ALF)

	<i>DOM</i>	<i>Evolution</i>
<i>Décembre 1997</i>	114 891	
<i>Décembre 1998</i>	124 721	+ 8,6%
<i>Décembre 1999</i>	133 235	+ 6,8%
<i>Décembre.2000</i>	141 923	+ 6,5%
<i>Décembre 2001</i>	149 797	+ 5,6%
<i>Décembre 2002</i>	154 994	+ 3,5%

2. Les différents types de logements aidés

Différents produits sont mis en œuvre :

– *Logement Evolutif Social - (LES)*

Le logement évolutif social est un produit d'accèsion très sociale spécifique aux DOM. Les bénéficiaires de logement évolutif social sont les ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds de ressources annuelles qui varient en fonction de la composition du ménage.

L'aide est constituée par une subvention maximale de 50 % de l'investissement. Les plafonds de ressources sont fixés par arrêté préfectoral dans la limite de 50 % du plafond de ressources du prêt à taux zéro.

– *L'accession sociale (PTZ)*

Le prêt à taux zéro à quotité de 40 % du coût du logement finance l'accession sociale dans les DOM. Les plafonds de ressources sont fixés à 70 % du plafond de ressources maximum du prêt à 0 %.

– *L'accession intermédiaire*

Le prêt à taux zéro à quotité de 25 % finance l'accession intermédiaire dans les DOM. Les plafonds de ressources sont fixés par arrêté interministériel.

– *Le logement locatif social (LLS)*

Il est financé par une subvention de l'Etat pouvant atteindre de 27 % à 30,5 % suivant les départements et un prêt de la Caisse des dépôts et consignations au taux actuel de 3,45 % sur 35 ans au maximum.

– *Le logement locatif très social (LLTS)*

Il est financé par une subvention de l'Etat pouvant atteindre de 32,5 % à 36 % suivant les départements et un prêt de la Caisse des dépôts et consignations au taux actuel de 2,95 % sur 35 ans au maximum. Les loyers du LLTS sont inférieurs ou égaux à 80 % des loyers plafonds LLS.

– *Les résidences sociales*

Le décret du 2 mars 2001 a ouvert la possibilité de financer les foyers et les résidences sociales. Ceci est destiné à offrir de nouvelles solutions d'hébergement à des ménages présentant des difficultés particulières de logement, telles que les personnes âgées ou handicapées ou celles nécessitant un accompagnement social.

– *Le logement locatif intermédiaire (PLI)*

Le prêt locatif intermédiaire (PLI) est destiné à financer les logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social et celui observé sur le marché libre.

Le PLI finance la construction de logements locatifs, l'acquisition de logements neufs en vue de leur location, l'acquisition amélioration de logements, l'acquisition de locaux ou d'immeubles non affectés à l'habitation et leur transformation ou aménagement en logements. Il est distribué par la CDC, ou l'AFD ou tout établissement de crédit ayant passé une convention avec l'Etat au taux fixe de 5,2 % sur une durée de 25 ans.

– *Les prêts « construction-démolition » (LLS-CD)*

Ils sont en vigueur depuis mai 2000 et ouvrent la possibilité d'entreprendre des opérations de démolition de logements sociaux en assurant le relogement des locataires concernés par les démolitions. Ces prêts bénéficient d'un taux réduit de 3 %.

– *La réhabilitation du parc locatif social*

Les procédures de financement des travaux de réhabilitation du parc locatif social ont été alignées sur celles de la PALULOS en métropole mais réservent au représentant local de l'Etat un pouvoir dérogatoire plus étendu.

– *L'amélioration des logements des propriétaires occupants :*

Sous condition de ressources, la subvention, imputée sur la LBU, peut atteindre jusqu'à 70 % du montant des travaux. Ce taux maximal sera porté à 80 % pour les travaux d'amélioration qui incluent le ravalement ou la mise en peinture des façades extérieures

– *L'amélioration des logements locatifs des propriétaires-bailleurs*

L'application tardive de la taxe additionnelle au droit de bail (TADB) n'a permis qu'une intervention récente de l'ANAH dans les DOM, où l'agence n'intervient qu'en faveur des propriétaires bailleurs. Les règles applicables sont sensiblement les mêmes qu'en métropole. Les problèmes liés aux recherches de copropriétaires, notamment sous le régime de l'indivision, ont rendu difficile le montage juridique de ces dossiers.

Le tableau ci-joint récapitule le montant des subventions allouées par l'agence depuis 1997 :

SUBVENTIONS ACCORDEES AUX PROPRIETAIRES BAILLEURS PAR L'ANAH

(en millions d'euros)

1997	1998	1999	2000	2001	2002
2,1	2,8	3,1	3,0	4,8	5,1

– *La résorption de l'habitat insalubre (RHI)*

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 le montant prévisible du déficit d'opération.

Comme on l'a déjà indiqué, les besoins en matière de résorption de l'habitat insalubre sont encore très importants :

Afin d'accélérer le rythme de résorption de l'insalubrité dans les DOM et à Mayotte, il a été décidé de transférer les crédits consacrés à la RHI du ministère chargé du logement au ministère de l'outre-mer au 1^{er} janvier 1998. Ce transfert a permis de relancer la RHI tant en matière de procédure avec l'élaboration d'une circulaire interministérielle consacrée à la RHI en outre-mer (JO du 2/05/2000) qu'en matière de moyens financiers alloués aux opérations. Ainsi, les crédits consacrés à la résorption de l'habitat insalubre sont passés de 18,4 millions d'euros en 1997 à 30 millions d'euros en 2003.

L'effort en faveur de la résorption de l'habitat insalubre sera maintenu en 2004 et une simplification des conditions de mise en œuvre de ces opérations complexes sera recherchée, avec notamment la déconcentration des décisions, afin d'en accélérer la réalisation.

– *Les aides fiscales*

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

Les dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, majorant le taux de défiscalisation du logement (50 % de manière générale, 60 % dans les zones urbaines sensibles et 5 % de majoration supplémentaire si les logements sont équipés de chauffe-eau solaires), permettront de relancer la production de ce type de logements. Par ailleurs, la loi prévoit pour les bailleurs sociaux un abattement, pendant cinq ans, de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immeubles faisant l'objet de travaux de confortement vis à vis des risques naturels.

– *La baisse du taux de la TVA*

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

La loi de programme pour l'outre-mer a étendu aux logements évolutifs sociaux (cf. supra) le bénéfice de ce taux réduit. Le coût de cette mesure est évalué à 12 millions d'euros par an.

3. Evolution budgétaire

En 1997, les crédits consacrés au logement inscrits au budget du Ministère de l'outre-mer ont été fixés à 175,316 millions d'euros en LFI et abondés de 84,779 millions d'euros au titre de la créance de proratisation. Le tableau ci dessous retrace l'évolution de cette dotation au cours de sept dernières années.

CHAPITRE 65-01 (en M€)

		Article 10	Article 20	Article 30	Total
1997	LFI	175,316			175,316
	Créance	84,779			84,779
	Total	260,10			260,10
1998	LFI	152,449	14,635		167,08
	Créance	78,480	10,061		88,541
	Total	230,93	24,70		255,62
1999	LFI	152,449	14,635		167,08
	Créance	82,499	12,350		94,85
	Total	234,95	26,99		261,93
2000	LFI	148,485	14,635	4,573	167,69
	Créance	77,591	22,791		100,38
	Total	226,08	37,43	4,573	268,08
2001	LFI	181,414	19,818	4,473	205,71
	Créance	57,729	23,676	0	81,41
	Total	239,14	43,49	4,573	287,12
2002 (suppression de la créance)	LFI	255,506	27,440	4,573	287,52
	Total	255,506	27,440	4,573	287,52
2003	LFI	256,52	30 000	1	287,52

Depuis 1994, l'effort en matière de construction et d'amélioration de logements a permis chaque année de programmer la réalisation de 11.000 à 12.000 unités nouvelles ou réhabilitées dans les DOM et à Mayotte :

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (prév.)
Guadeloupe	2 671	2 898	2 765	2 406	3 037	4 020	4 737	3 529	2 468	3 200
Martinique	2 140	2 344	2 082	2 346	2 688	2 259	2 615	3 058	2 680	2 800
Guyane	865	815	875	1 119	1 170	1 091	841	838	1 031	1 600
Réunion	5 229	4 532	4 670	4 065	3 850	5 441	4 109	3 570	5 111	4 500
Mayotte	1 006	993	908	1 020	1 064	1 843	1 395	622	850	900
TOTAL	11 911	11 582	11 300	10 956	11 809	14 654	13 697	11 617	12 140	13 000

Le nombre moyen de personnes par pièce décroît particulièrement aux Antilles et à la Réunion malgré une croissance démographique dynamique. Cet indice d'occupation (cf. tableau ci-dessous) témoigne de l'effort de l'Etat depuis plus de quinze ans en matière de construction neuve, permettant ainsi aux ménages d'outre-mer d'être à la fois mieux logés en nombre et en qualité.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES PAR PIÈCE (RECENSEMENTS INSEE)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Métropole
1990	0,92	0,90	1,12	0,97	0,68
1999	0,77	0,76	1,02	0,85	0,62

Néanmoins, l'effort doit être poursuivi car les indices d'occupation des logements restent nettement supérieurs dans les DOM par rapport à la métropole, particulièrement à Mayotte et en Guyane. D'autre part, le parc de logements en situation précaire représente environ un quart de l'ensemble du parc total de logements (et 50 % à Mayotte). L'insalubrité concerne environ 15 % des résidences principales (35 % à Mayotte).

Enfin, si les programmations annuelles de logements neufs et d'amélioration de l'habitat demeurent à un niveau important (dans les quatre départements d'outre-mer, 10 386 logements font chaque année l'objet d'une décision de financement sur la LBU entre 1999 et 2002), on assiste depuis la fin de la décennie 1990 à un essoufflement du taux de réalisation des programmes engagés (chaque année, 9 076 logements en moyenne ont été mis en chantier et 7 945 logements seulement ont été livrés).

En 2003, une réflexion a été engagée avec les acteurs locaux sur les points de blocage de la production et sur les moyens d'y remédier. Cette démarche, qui s'est accompagnée en gestion d'une remise à plat des dotations de la LBU qui ont été redimensionnées au regard de prévisions plus réalistes, a permis d'identifier plusieurs pistes d'action qui seront mises en œuvre au cours de l'exercice 2004.

Le projet de loi de finances pour 2004 arrête à 287,5 millions d'euros le montant des autorisations de programme et à 173 millions d'euros le montant des crédits de paiement inscrits au budget du ministère de l'outre-mer pour le logement social, soit un budget maintenu par rapport à la loi de finances initiale 2003.

Ce budget permettra de maintenir un niveau de programmation équivalent à celui des années précédentes. Il permettra en outre de mettre en œuvre les mesures nécessaires à une relance de la production et à une fluidification des opérations engagées, notamment par une intervention accrue en amont de la construction de logements (accompagnement des opérateurs dans le montage des projets, mesures expérimentales, en Guadeloupe et à la Réunion, pour favoriser la production de foncier aménagé destiné à accueillir du logement, simplification des procédures administratives, accélération des permis de construire, ...).

Outre les efforts budgétaires décidés pour le logement social, les mesures destinées à relancer le logement prévues dans le cadre de la loi de programme pour l'outre-mer du 1^{er} juillet 2003 (cf. point I-a – mesures fiscales) auront des effets sensibles sur la situation du logement dès 2004 :

– les mesures de défiscalisation permettront de développer une offre de logements intermédiaires qui favorisera une plus grande mobilité dans le parcours résidentiel des ménages ;

– l’accession sociale sera favorisée par la baisse du taux de TVA pour la construction des logements évolutifs sociaux ;

– l’abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties permettra aux organismes bailleurs d’intensifier leur politique de réhabilitation des logements en vue de leur confortement vis-à-vis des risques naturels.

B.— LE ROLE DES FRAFU POUR FACILITER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Le coût du foncier équipé constitue un point de blocage majeur à un accroissement de la construction de logements sociaux dans les DOM. Pour palier cette difficulté et permettre d’améliorer quantitativement et qualitativement la production de logements sociaux, la Réunion avait créé un fonds régional d’aménagement urbain (FRAFU) en 1994. L’extension de ce FRAFU dans les départements français des Amériques a été expérimentée en Martinique en 1999. Le décret n° 2002 – 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’Etat à cet effet dans le cadre des contrats de plan 2000 – 2006.

Ce fonds trouve ses sources de financement, outre la Région et le département, auprès de l’Etat (FIDOM) et de l’Union Européenne (FEDER). Le FRAFU favorise le développement d’un foncier équipé et adapté aux besoins en logement social là où les communes ne disposent pas des moyens nécessaires pour entreprendre des programmes de logements sociaux sur des terrains viabilisés. Il permet également de financer les études pré-opérationnelles, les frais financiers du portage de foncier à moyen terme ainsi que les équipements de viabilisation primaire (stations d’épuration, émissaires d’eaux usées ou pluviales...).

Les modalités de fonctionnement de ces fonds, qui ont connu une mise en place difficile, seront revues avec le nouveau décret de la loi de programme.

En 2004, des expérimentations seront par ailleurs menées dans le cadre de la LBU pour favoriser la création d’espaces aménagés destinés à accueillir du logement social.

C.— INCITATIONS FISCALES POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

– L’article 43 de la loi de programme pour l’outre-mer du 21 juillet 2003 a étendu le bénéfice de l’application du taux réduit de TVA (2,1 % dans les DOM), prévu par la loi de finances pour 1997 pour la construction de la livraison des logements locatifs sociaux, aux logements évolutifs sociaux (LES), principal produit d’accession sociale dans les départements d’outre-mer (cf. supra).

Cette disposition vise à relancer la production des LES, qui a connu un certain tassement au cours des dernières années (1071 logements mis en chantier en 2002 contre 1372 en 2001 et 1431 en 2000). Elle témoigne ainsi de la volonté du gouvernement de renforcer son effort en faveur de l'accès social.

L'application du taux réduit de TVA est en vigueur pour toutes les opérations pour lesquelles a été décidée l'attribution d'une aide de l'Etat depuis la promulgation de la loi du 21 juillet 2003.

Le coût de cette mesure, évalué à 3 500 euros par logement, devrait s'élever pour l'année 2004 à **8 750 000 euros**, pour un objectif de financement de 2 500 LES.

– L'article 44 de la loi de programme est venu compléter les dispositifs existants pour la réhabilitation de logements sociaux au regard des risques naturels :

Depuis plusieurs années, les bailleurs sociaux des départements d'outre-mer rencontrent de sérieuses difficultés dans la réalisation de leur patrimoine locatif eu égard aux surcoûts exorbitants engendrés par la nécessité de prendre en compte les mesures imposées pour atténuer les conséquences des risques naturels.

Ces difficultés sont particulièrement sensibles aux Antilles où au risque cyclonique s'ajoute un risque sismique non négligeable : une part importante du patrimoine locatif dont la construction remonte à plus de trente ans ne répond pas aux nouvelles normes antisismiques imposées par la réglementation.

Au cours des trois dernières années, l'Etat a pris des mesures pour accompagner les bailleurs sociaux et les aider à réaliser les travaux de confortement nécessaires :

– l'arrêté du 27 décembre 2001 relatif aux conditions de financement des travaux d'amélioration des logements locatifs sociaux de plus de 15 ans dans les DOM a ainsi prévu la possibilité de porter à 36 % le taux de subvention de l'Etat, normalement fixé à 14 % (25 % pour des opérations expérimentales ou présentant un caractère social très marqué), notamment pour la prise en compte des travaux destinés à conforter les bâtiments vis à vis des risques sismiques.

– La circulaire du 27 juin 2002 a par ailleurs demandé à chaque bailleur d'élaborer un plan stratégique de patrimoine cofinancé par l'Etat à hauteur de 50 % de son coût pour réaliser des travaux de sécurisation des logements (dans la limite de 61 000 euros par plan).

– Enfin, une mission a été confiée au cours de l'année 2003 au Centre Scientifique et technique du Bâtiment pour aider les bailleurs à établir un diagnostic de leur patrimoine au regard des risques sismiques.

Afin de compléter ce dispositif réglementaire, l'article 44 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 a prévu un abattement de 30 %, pour une période de cinq ans, de la base d'imposition à la taxe foncière sur les propriétés

bâties, pour les logements à usage locatif faisant l'objet de travaux visant à conforter les immeubles vis à vis des risques naturels.

Un arrêté interministériel précisera dans les prochains mois la nature des travaux ouvrant droit à cet abattement.

La perte de recettes résultant, pour les collectivités territoriales, de cette mesure sera compensée par l'Etat.

Le coût de cette compensation, qui sera pris en charge sur le budget du ministère de l'intérieur, est évaluée pour l'année 2004 à **220 000 euros**, pour un objectif de 2000 logements réhabilités.

En plein régime, cette mesure étant applicable cinq ans, son coût devrait atteindre **1,1 million d'euros**.

D.— L'EXEMPLE DU LOGEMENT SOCIAL À MAYOTTE

Le logement est un problème crucial dans cette collectivité. Malgré les efforts de construction, le besoin de logements reste toujours important en raison de l'accroissement démographique spectaculaire que connaît cet archipel.

Outre la croissance démographique, le contexte général est caractérisé par une situation de l'emploi très déséquilibrée, un pouvoir d'achat très inférieur à celui de la métropole, une situation du logement très précaire (taux d'occupation avoisinant 4,5 personnes par logement et seulement 40 % des habitations disposant d'un point d'eau), une saturation des sites urbanisés avec une urbanisation de plus en plus incontrôlable, et un sous-équipement généralisé (assainissement, voirie, réseaux divers).

La politique actuelle définie localement par les services de l'Etat est fondée essentiellement sur trois produits :

– un produit d'accession destiné à des populations très sociales pas ou très peu monétarisées (environ 1 000 logements/an) ;

– une aide à l'accession sociale intermédiaire : créée en janvier 2000, elle permettra aux ménages mahorais à revenus sociaux ou intermédiaires de financer leur logement dans des conditions voisines de celles que permet un prêt à taux zéro dans les DOM ;

– enfin, un produit locatif intermédiaire destiné à loger principalement les fonctionnaires, notamment les enseignants, en service sur l'île.

La politique du logement social est mise en œuvre par la société immobilière de Mayotte (SIM). Cette société au capital de 457 347 euros, créée le 24 octobre 1977, dispose d'un parc locatif d'environ 1 200 logements. Elle a construit 15 000 logements en accession depuis sa création. Son actionnariat est public à 83 % (Etat et Collectivité territoriale).

Conformément à l'engagement pris lors de l'accord sur l'avenir du 27 janvier 2000, l'Etat maintient un effort soutenu pour développer le logement à Mayotte.

Entre 2000 et 2002, plus de **67 millions d'euros** ont ainsi été consacrés sur la ligne budgétaire unique au financement des actions en faveur du logement (50 millions d'euros) et de la résorption de l'habitat insalubre (17 millions d'euros). Chaque année, entre 600 et 800 logements (cases SIM) sont livrés par la société immobilière de Mayotte. Ces résultats positifs demeurent toutefois encore insuffisants.

Par ailleurs, la politique en faveur du logement s'est orientée jusqu'à présent de manière quasi-exclusive sur l'accession à la propriété, au travers de la construction des cases SIM pour les populations les plus démunies (subventionnées entre 80 et 88 % par l'Etat), et de la prime DAGO, permettant aux ménages les moins défavorisés de bénéficier d'une aide équivalente à celle que perçoivent les bénéficiaires de prêts à taux zéro en métropole et dans les DOM. Ces produits connaissent aujourd'hui un certain essoufflement : le niveau de production de cases SIM est en effet en diminution par rapport aux résultats atteints au cours des dernières années de la décennie 90, au cours desquelles plus de 1000 logements étaient livrés chaque année.

Outre les difficultés rencontrées par la SIM au cours des deux dernières années, liées à des vacances prolongées des postes d'encadrement et à des difficultés de trésorerie du fait de la faiblesse de son département de gestion locative, l'essoufflement de l'accession très sociale paraît également liée à une inadaptation des produits proposés aux nouvelles attentes des mahorais, qui aspirent à des cases plus grandes, ainsi qu'aux difficultés de plus en plus souvent rencontrées pour disposer de terrains fonciers aménagés dans les zones en urbanisation rapide.

La DDE, en liaison avec la SIM, a entrepris cette année une réflexion sur une redéfinition de la politique de l'habitat, qui sera rendue possible par la mise en place de nouveaux outils juridiques et financiers. Par ailleurs, l'arrivée d'un nouveau directeur général au début de l'année 2003, et les réorganisations et recrutements intervenus cette année à la SIM, devraient permettre de relancer la production de logements de cette société, unique opérateur du logement social de la collectivité.

Enfin, par le biais d'une diversification des aides, l'Etat entend intensifier son effort en faveur du logement.

L'ordonnance du 7 février 2002 a prévu en effet la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2003, de l'allocation de logement à Mayotte. Le décret instituant cette aide est en cours de signature.

L'instauration de cette aide à la personne permettra de diversifier l'offre de logements en développant notamment les logements locatifs à l'intention des ménages les moins favorisés. Deux opérations, portant sur un total de 18 logements, sont prêtes à être engagées dès la mise en place de l'AL, à Mamoudzou (6 logements) et Koungou (12 logements).

L'allocation de logement bénéficiera également aux accédants à la propriété et contribuera ainsi à la relance de l'accession sociale.

La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 a par ailleurs prévu plusieurs mesures intéressant le logement à Mayotte :

– l'amélioration des mécanismes de défiscalisation du logement permettra d'accroître l'offre de logements intermédiaires ;

– l'extension du dispositif de l'épargne logement dans le cadre d'une ordonnance qui sera prise au cours de l'année 2004 favorisera la relance de l'accession à la propriété ;

– enfin, l'article 62-I de la loi de programme ouvre la possibilité de moderniser par voie d'ordonnance le droit de la construction et de l'habitation à Mayotte. Une concertation sera engagée dans les prochains mois pour déterminer les dispositions législatives et réglementaires en faveur du logement, applicables en métropole et dans les DOM, qui pourraient être étendues dans ce cadre à la collectivité départementale.

III.— LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LA REGULARISATION DES HABITATS ILLEGAUX DANS LA ZONE DES CINQUANTE PAS GEOMETRIQUES

A.— LA POLITIQUE DE LA VILLE : SPECIFICITES DES DOM

Les zones urbaines des DOM concentrent les difficultés économiques et sociales et les situations d'exclusion. Par rapport à la métropole, le contexte de la politique de la ville se démarque sur certains aspects :

– l'importance de la croissance démographique provoque un développement rapide et souvent incontrôlé de l'urbanisation.. La politique de la ville conçue comme une politique de réparation est insuffisante, il convient plus qu'ailleurs de la concevoir aussi en termes d'anticipation tant au travers de la politique sociale et de l'emploi, que de la politique d'urbanisme, du logement et foncière ;

– les DOM sont aussi caractérisés par l'importante diffusion dans l'espace des situations de pauvreté économique et sociale qui nécessitent de ne pas restreindre la politique de la ville aux grandes métropoles ;

– enfin, l'habitat est encore marqué par le nombre important de logements insalubres. La politique de résorption de l'habitat insalubre constitue donc un axe fort de la politique de la ville ;

– la croissance économique démontre un dynamisme certain mais ne suffit pas à résorber un chômage endémique.

Les objectifs généraux poursuivis au travers de la politique de la ville sont dans l'ensemble les mêmes que ceux poursuivis en métropole, mais les actions et les

moyens doivent être adaptés au contexte particulier de l'outre-mer. Dans la mise en œuvre des nouveaux contrats de ville (2000-2006), l'objectif de cohésion sociale est plus particulièrement visé.

Les mesures prises sont constituées essentiellement par la mise en place de contrats de ville, de programmes de renouvellement urbain et de grands projets de ville (GPV). Pour les secteurs sensibles localisés hors des zonages de la politique de la ville, des crédits DIV pouvant être utilisés pour mener des actions ponctuelles de prévention ou pour rétablir des équipements socio culturels indispensables à l'animation de ces quartiers.

1. Le financement des contrats de ville pour le XII^{ème} plan

a) Départements d'outre-mer

L'enveloppe globale prévue au titre des crédits de la politique de la ville pour le XII^{ème} plan de 2000 à 2006 est de 85,4 millions d'euros soit 12,2 millions d'euros par an.

Par département, la répartition est la suivante :

	En millions d'euros par an	
Guadeloupe	22,10	3,15
Martinique	21,34	3,05
Guyane	15,24	2,18
Réunion	26,68	3,81

Sur ces enveloppes de crédits « ville », 10 à 15 % sont à disposition des préfets pour des actions de prévention, d'animation et de maîtrise d'œuvre sociale et urbaine (MOUS) dans des sites hors contrat de ville mais nécessitant des interventions relevant d'actions ponctuelles du même type.

Les crédits sont imputés à la fois sur le titre III ; IV (fonctionnement) et sur le titre VI (investissement).

b) Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française

L'enveloppe globale prévue pour la durée du contrat de plan 2000-2004, au titre des crédits de la politique de la ville est de **22 millions d'euros** soit **4,4 millions d'euros** par an.

Par territoire la répartition est la suivante :

	En millions d'euros	
Mayotte	10,36	2,07
Nouvelle-Calédonie	7,01	1,40
Polynésie française	4,57	0,91

Ces crédits s'appliquent selon les mêmes modalités que dans les DOM.

c) Grands projets de ville

Trois sites outre-mer ont été retenus pour être éligibles au dispositif GPV intitulé « mesures de renforcement » au contrat de ville. Les villes de Saint-Denis de la Réunion, de Fort-de-France et de Pointe à Pitre bénéficient à ce titre, à partir de 2001, de **3 millions d'euros par an en plus des crédits habituels de la politique de la ville** (jusqu'en 2006). Au total chaque GPV bénéficiera de **10,7 millions d'euros** pour la durée du contrat de plan.

Les villes de Pointe à Pitre et les Abymes en Guadeloupe bénéficient de cette mesure à partir de 2002 pour créer un GPV intercommunal (**13,7 millions d'euros** prévus jusqu'en 2006). Une convention territoriale a été signée en janvier 2002 entre l'Etat et ces communes.

En Martinique, en complément du GPV de Fort-de-France, une opération de renouvellement urbain (ORU) est prévue au Lamentin depuis 2002 pour laquelle une enveloppe de 4,6 millions d'euros est prévue.

2. Les contrats de ville par département et territoire

a) Guadeloupe

Tous les contrats ville ont été signés entre mai et novembre 2000. La population concernée par la politique de la ville (périmètre des zones urbaines sensibles en 1999) s'élève à 44 000 habitants environ. Les contrats intercommunaux signés sont les suivants : Pointe-à-Pitre/Les Abymes qui en outre bénéficie de deux programmes de renouvellement urbain (un PRU pour chaque commune), Basse-terre/Baillif/Saint-Claude/Gourbeyre (Basse-terre bénéficie aussi d'un PRU), Capesterre-Belle-Eau et Saint-Martin, soit 4 contrats de ville au total.

b) Martinique

La Martinique où 29 000 habitants résidaient dans les ZUS en 1999 bénéficie de 4 contrats de ville : Fort-de-France, Le Lamentin, Le Marin et Anses d'Arlet. Fort-de-France a un Grand Projet de Ville (GPV) pour le réaménagement de son centre-ville ainsi qu'une opération de renouvellement urbain (ORU) pour le Lamentin.

c) Guyane

En Guyane 25 000 personnes sont concernées par la politique de la ville sur les sites de Cayenne/Remire-Mont-joly/Matoury (Ile de Cayenne), de Saint-Laurent-du-Maroni et Kourou, ce dernier site n'ayant pas encore fait l'objet d'une signature de contrat de ville à ce jour.

d) La Réunion

La Réunion est de loin le département d'outre-mer le plus couvert par la politique de la ville, plus de 120 000 personnes vivent en effet dans les zones urbaines sensibles. 8 contrats de ville ont été signés dès mars 2000 : **Saint-Denis/Sainte-Marie** qui bénéficient en plus d'une part d'un GPV, d'autre part d'un programme de renouvellement urbain, **Le Port/La Possession, Les Hauts de l'Ouest** (communes de Saint-Paul, Saint-Leu et Trois Bassins), **Saint-louis, Saint-Joseph, Saint-Pierre, Saint-Benoît et Saint-André**.

e) Mayotte

L'île de Mayotte bénéficie de 4 contrats de ville intercommunaux pour la durée du contrat de plan qui s'achève en 2004 pour Mayotte : **Mamoudzou/Koungou, Petite terre** (communes de Dzaoudzi et de Pamandzi), **Mzamboro/Acoua/Bandraboua, Sada/Chiconi**. Au total, plus des deux tiers de la population de l'île sont concernés par la politique de la ville.

B.— LA ZONE DES CINQUANTE PAS GEOMETRIQUES

Les problèmes posés par l'occupation illégale de la zone des cinquante pas géométriques concernent essentiellement les deux départements de la Guadeloupe et de la Martinique et ont été à l'origine de l'intervention 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 départements d'outre-mer.

Pour améliorer la situation actuelle, il a été créé dans chacun des trois départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane une juridiction appelée « commission départementale de vérification des titres » chargée d'apprécier la validité des titres de propriété sur des terrains de la zone des cinquante pas géométriques antérieurs à l'entrée en vigueur du décret précité du 30 juin 1955 (qui avait fait passer la zone en cause dans le domaine privé de l'Etat jusqu'à ce que la « loi littoral » du 3 janvier 1986 la replace dans le domaine public maritime), sous réserve :

– que ces titres n'aient pas déjà été soumis à la commission créée par ce décret de 1955 ;

– et que leur détention par la personne privée requérante ne soit contrariée par aucun fait de possession d'un tiers à la date du 1^{er} janvier 1995.

Sous peine de forclusion, ces titres devaient être remis à la commission départementale précitée avant le 13 janvier 2001. Cette procédure a fait l'objet du décret n° 98-836 du 14 septembre 1998 et de ses arrêtés d'application des 25 novembre et 31 décembre 1998.

Par ailleurs, la loi du 30 décembre 1996 a prévu la possibilité de cessions à titre onéreux de terrains situés dans les espaces urbains ou les secteurs occupés par

une urbanisation diffuse de la zone des cinquante pas géométriques aux Antilles au profit :

– de personnes qui ont édifié ou fait édifier, avant le 1^{er} janvier 1995, des constructions affectées à l'exploitation d'établissements à usage professionnel (article L 89-4 du code du domaine de l'Etat) ;

– de personnes qui y ont édifié ou fait édifier, avant le 1^{er} janvier 1995, des constructions à usage d'habitation qu'elles occupent à titre principal ou qu'elles donnent à bail en vue d'une occupation principale. Cette mesure s'étend, dans ce dernier cas, à leurs ayants droit ou, si ces différentes personnes n'ont pu être identifiées, aux personnes qui occupent ces constructions et les utilisent comme habitation principale (article L 89-5 du code du domaine de l'Etat).

Le décret n° 2000-345 du 18 avril 2000 relatif aux modalités de ces cessions à titre onéreux et à celles des cessions qui pourront être accordées à titre gratuit aux communes et aux organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social a été complété par le décret n° 2000-375 du 27 avril 2000 fixant la superficie plafond des cessions de terrains faites au titre de l'article L89-5 du code du domaine de l'Etat.

Selon les préfetures et les directions des services fiscaux de Guadeloupe et de Martinique, le nombre des occupations illégales serait de l'ordre de 9 000 à 10 000 pour les deux départements antillais.

L'article 3 de la loi du 30 décembre 1996 a prévu l'octroi d'une aide exceptionnelle de l'Etat au profit de personnes à revenus modestes qui souhaiteraient acquérir le terrain qu'elles occupent à titre d'habitation principale. Le dispositif réglementaire a été précisé par le décret n° 2000-1188 du 30 novembre 2000.

Le décret n° 98-1081 du 30 novembre 1998 a fixé les règles relatives au fonctionnement des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques. Les présidents des conseils d'administration de chacune de ces deux agences ont été nommés par décrets du 4 mai 2000 et les directeurs par décrets du 16 février 2001. Le contrôleur d'Etat avait été désigné par arrêté du 16 février 1999 et les deux agents comptables l'ont été par arrêtés des 5 janvier et 8 février 2001.

Chaque agence est consultée sur toute demande de cession de terrains qui est présentée au préfet du département concerné en application de la loi du 30 décembre 1996.

Les cessions de terrains sont faites par le préfet du département concerné et doivent tenir compte des zones à risques affectant notamment le littoral des départements antillais.

Le fonctionnement de chacune des agences est assuré par le produit de la taxe spéciale d'équipement prévue en leur faveur, par le produit des cessions minoré du montant de l'aide exceptionnelle de l'Etat, et par les redevances d'occupation temporaire du domaine maritime concernant les terrains de la zone des cinquante pas

géométriques situés en zone urbaine ou en secteurs occupés par une urbanisation diffuse.

Les agences se sont installées durant l'année 2001 et ont commencé des études préopérationnelles et des travaux de relevés topographiques dans les secteurs concernés par la zone des cinquante pas géométriques.

Pour l'année 2003 le titre foncier de 6000 familles devrait être régularisé.

IV.— SOUTENIR LE SECTEUR MARCHAND POUR FAVORISER LA CREATION D'EMPLOIS

A.— LE FEDOM RESTE L'OUTIL PRIVILEGIE DU SOUTIEN A L'EMPLOI

Pour rendre plus efficace la lutte contre le chômage, la loi du 25 juillet 1994 a créé le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, le FEDOM. Les crédits ouverts annuellement en loi de finances sont inscrits au chapitre 44-03 du budget du ministère de l'outre-mer qui assure la gestion de ce fonds plus souple d'utilisation et adapté aux spécificités économiques et sociales des DOM. 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,
- le financement du dispositif nouveaux services – emplois-jeunes, conformément aux dispositions du décret n°97-1255 du 29 décembre 1997,
- le financement des CEC,
- le financement des principales mesures mises en place dans le cadre de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer : le projet initiative jeune (le PIJ), le congé de solidarité, la prime à la création d'emplois et l'allocation de retour à l'activité (l'ARA).
- Enfin et depuis 2002, celui des différentes mesures en faveur de l'emploi à Mayotte soit : les CES et les CEC ainsi que les autres dispositifs en cours en cours d'élaboration à savoir les contrats emploi-développement, le projet initiative-jeune et l'aide à la création d'emplois.

Le décret n° 95-984 du 25 août 1995 organise le fonctionnement et la gestion du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (le FEDOM) dont les ressources sont inscrites chaque année au budget du ministère de l'outre-mer. Ce fonds est géré par un comité directeur, présidé par la ministre de l'outre-mer et qui comprend outre les représentants des administrations centrales concernées (Budget, Travail, et Outre-mer) des représentants des parlementaires d'outre-mer, ainsi que les préfets des départements concernés, ce qui permet d'ajuster la gestion des mesures aux évolutions des situations locales.

Ainsi, la répartition des actions arrêtées par le comité directeur du FEDOM, en matière de lutte pour l'emploi et l'insertion, tend à permettre une ouverture vers le secteur marchand tout en tenant compte de la nécessité de maintenir l'emploi dans le secteur d'utilité collective. En effet, le nombre de créations d'emplois marchands ne peut suffire à satisfaire les besoins, compte tenu notamment de l'évolution démographique qui caractérise les départements d'outre-mer.

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 des mesures prioritaires à financer.

Au titre de l'exercice 2002, le bilan de la consommation des différentes mesures ouvertes fait apparaître des rythmes d'utilisation extrêmement variables d'une mesure à l'autre. C'est ainsi que les mesures classiques ont suivi une évolution conforme aux prévisions établies tandis que les mesures mises en place par la loi d'orientation pour l'outre-mer ont connu une montée en charge nettement inférieure à celle prévue, du fait d'un démarrage tardif (en ce qui concerne l'ARA) ou même, de l'absence de leur mise en œuvre effective (congé de solidarité, mesures d'aide à l'emploi en faveur de Mayotte).

Principale mesure en secteur marchand, le dispositif Contrat d'accès à l'emploi (CAE) enregistre un rythme de consommation conforme à la moyenne attendue mais selon les éléments obtenus localement, les demandes potentielles de contrats s'avèrent nettement supérieures aux enveloppes ouvertes. En effet, cette mesure reste attractive pour les petites entreprises de moins de 10 salariés qui représentent une part importante des contrats signés (80 % à la Martinique).

Un effort a également été mené localement afin qu'elle s'adresse principalement à des publics particulièrement défavorisés au regard de l'emploi (67,24 % de l'effectif global au 31 mai 2002 contre 62 % en 2001).

– L'utilisation des Projets initiative jeunes (PIJ) s'est avérée dès le premier semestre 2002 nettement en retrait de celle attendue. Ce constat a conduit le ministère de l'outre-mer, en accord avec les responsables locaux, à proposer une réduction notable des enveloppes ouvertes en début d'année.

A la date du 31 décembre 2002, 3 507 PIJ ont été conclus dont 2 402 PIJ au titre de la mobilité et 1 105 au titre de la création d'entreprise. Cette mesure qui s'adresse aux jeunes de moins de 30 ans ou en fin de contrat emplois-jeunes

témoigne dans des limites certes plus modestes que celles prévues initialement, d'une certaine vitalité en matière de créations d'entreprises outre-mer.

– En ce qui concerne le congé solidarité permettant à un salarié de plus de 55 ans de partir en retraite en échange de l'embauche d'un jeune dont la mise en place a été rendue effective uniquement à la Réunion et à la Martinique au cours du premier semestre de l'année 2002, la signature de conventions de gestion a permis d'obtenir un total de 572 bénéficiaires (322 à la Martinique et 250 à la Réunion) sur les 800 prévus pour l'exercice 2002.

– Enfin la mise en œuvre de l'allocation de retour à l'activité (ARA) qui encourage les bénéficiaires à retrouver un emploi dans le secteur marchand, a connu quelques difficultés en début d'exercice 2002 dues notamment à une information insuffisante dans certains départements dont celui de la Réunion.

Toutefois l'amélioration des procédures et de l'information a conduit à une nette reprise du dispositif au cours du second semestre ce qui permet d'enregistrer un total de 1 413 bénéficiaires à la date du 30 novembre 2002.

L'évolution des crédits ouverts et des crédits consommés est reprise dans le tableau ci-joint en annexe II.

**NOMBRE DE BENEFICIAIRES DE CONTRATS AIDES DEPUIS 1995 FINANCES
PAR LE FEDOM.**

GUADELOUPE

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)
CES	9 372	6 368	4 641	4 440	4 480	3 041	3 249	2 803
CEC					866	621	1 130	650
CIA	2 500	3 450	3 450	3 450	3 450	4 670	3 450	3 450
CAE	2 906	2 610	1 730	1 678	1 920	1 216	1 002	1 200
EMPLOIS-JEUNES			339	519	499	458	280	
PIJ						1 093	1 169	1 320
ARA							465	500
TOTAL	14 778	12 428	10 160	10 087	11 215	11 860	10 745	9 923

GUYANE

CES	3 229	2 376	2 529	2 622	2 664	2 577	2 644	2 550
CEC					267	223	269	230
CIA	944	1 050	1 050	1 050	1 050	1 330	1 050	1 050
CAE	628	729	434	285	340	212	176	200
EMPLOIS-JEUNES			209	264	207	100	80	
PIJ						124	241	380
ARA							33	400
TOTAL	4 801	4 155	4 222	4 221	4 528	5 105	4 493	4 810

MARTINIQUE

CES	3 593	3 301	2 244	2 558	2 241	2 020	2 706	2 834
CEC					376	469	526	350
CIA	1 055	3 150	3 150	3 150	3 150	4 150	3 150	3 150
CAE	2 277	2 388	1 621	1 565	1 670	1 315	1 151	1 286
EMPLOIS-JEUNES			1 022	1 274	797	327	205	
PIJ						307	506	880
ARA							141	400
TOTAL	6 925	8 839	8 037	8 547	8 234	9 650	8 385	8 900

REUNION

CES	28 552	26 043	26 594	30 356	29 798	29 962	27 128	24 931
CEC					1 544	2 302	2 018	1 362
CIA	4 595	7 350	7 350	7 350	7 350	8 850	7 350	7 350
CAE	6 482	4 853	3 157	3 288	3 504	2 276	2 138	2 300
EMPLOIS-JEUNES-			2 114	1 756	1 305	556	418	
PIJ						812	1 567	2 200
ARA							771	1 700
TOTAL	39 629	38 246	39 215	42 750	43 501	43 095	41 390	39 843

SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

CES	90	73	122	54	46	40	22	45
CEC					9	5	6	8
CAE	12	20	17	4	11	13	11	18
EMPLOIS-JEUNES			9	10	0	7	2	
PIJ						19	24	37
ARA							3	15
TOTAL	102	93	148	97	66	190	68	123

TOTAL DOM

CES	44836	38 161	36 130	40 030	39 229	37 640	35 749	34 000
CEC					3 062	3 620	3 949	2 600
CIA	9 094	15 000	15 000	15 000	15 000	19 000	15 000	15 000
CAE	12 305	10 600	6 959	6 820	7 445	5 032	4 478	5 004
EMPLOIS-JEUNES			3 693	3 823	2 808	1 367	985	
PIJ						2 355	3 507	4 817
ARA							1 413	3 015
TOTAL	66 235	63 761	61 782	65 673	67 544	69 900	65 081	64 436

(1) dotations prévisionnelles ouvertes pour 2003 non comptabilisés : 674 congé solidarité.

Le FEDOM permet ainsi au ministère de l'outre-mer de disposer des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la politique d'aide à l'emploi définie pour ces départements et collectivités, avec la mise en place de mesures d'ordre national tels : que les contrats emploi-solidarité (CES), les contrats emploi-consolidé (CEC), les nouveaux services - emplois-jeunes, et d'autres entièrement spécifiques aux départements et collectivités d'outre-mer à savoir : les contrats d'insertion par l'activité (CIA), les contrats d'accès à l'emploi (CAE), les primes à la création d'emploi, le congé de solidarité, l'allocation de retour à l'activité (l'ARA), le projet

initiative jeune (PIJ) et enfin le contrat emploi-développement (CED) prévu à Mayotte.

Au titre de l'exercice 2003, il a été décidé d'optimiser encore plus la dotation budgétaire du FEDOM afin d'obtenir une parfaite adéquation entre les objectifs définis en matière de politique d'aide à l'emploi et à l'insertion. et les moyens mis en place pour atteindre des résultats conséquents.

Une première réorientation dans le secteur marchand a été l'une des priorités retenues pour l'exercice 2003, avec notamment une utilisation plus ciblée des contrats d'accès à l'emploi (CAE), principale mesure d'insertion en ce domaine, dont l'analyse de la consommation au cours du précédent exercice a démontré une forte insuffisance, eu égard aux besoins constatés localement, et une redéfinition du dispositif de congé de solidarité.

Cet effort se justifie notamment par la nécessité d'augmenter les possibilités d'emploi durable en faveur d'une part des jeunes en fin de contrat emploi-jeunes et d'autre part, des bénéficiaires du RMI.

A cet effet, la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet dernier a prévu la mise en place d'un dispositif spécifique aux jeunes diplômés qui sont très fortement confrontés au chômage dès leur sortie de formation tant initiale que professionnelle. Cette mesure sera rattachée en 2004 au FEDOM, dès la publication des textes nécessaires à sa mise en place.

La globalisation des crédits du Fedom

Dans le cadre du PLF 2004, il a été décidé d'assurer une fongibilité complète des crédits inscrits au chapitre 44-03 du budget du ministère de l'outre-mer et destinés à assurer le financement des mesures ouvertes en 2004 au titre de l'emploi et l'insertion des publics les plus défavorisés au regard de l'emploi en regroupant la totalité de ces moyens au sein d'un seul et unique article l'article 10 qui s'intitule désormais « fonds pour l'emploi dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte ».

Au titre du prochain exercice budgétaire, cette ligne unique sera dotée d'une enveloppe globale de 389 045 133 euros. Cette dotation devrait permettre de maintenir à niveau les mesures d'insertion mise en place en 2003. Leur répartition, par dispositif et par département et collectivité sera proposée par le comité directeur du FEDOM qui se tiendra au cours du mois de janvier 2004.

A ce total viennent s'ajouter des crédits destinés entièrement au département de la Martinique et inscrits au sein d'un article spécifique, l'article 20 : « Expérimentation, globalisation FEDOM Martinique » pour un montant global de 70,38 millions d'euros.

Il a été retenu de mener au cours de l'exercice budgétaire 2004, une action de globalisation des mesures d'insertion dans le département de la Martinique. Cette expérimentation s'inscrit dans le cadre d'une première action de mise en œuvre de LOLF demandée à chaque ministère pour 2004. Elle vise tout particulièrement à

instaurer une gestion globale et à optimiser les moyens budgétaires d'intervention mis en œuvre par le service public de l'emploi, sous l'autorité du préfet. Les crédits correspondants ont donc été regroupés au sein d'une seule ligne budgétaire et ne sont plus distingués par chapitre et lignes selon les spécificités de chaque mesure. même s'ils restent pour le moment gérés au niveau de l'administration. Le Préfet a ainsi plus de latitude pour adapter les crédits aux besoins locaux en matière de soutien à l'emploi.

B.— LES NOUVELLES MESURES D'EXONERATION DE CHARGES SOCIALES LA LOI DE PROGRAMME

Le nouveau dispositif d'exonération de cotisations sociales mis en place par la loi de programme pour l'outre-mer (articles 1^{er} à 4 de la loi) diffère du précédent sur les points suivants :

1. il supprime le mécanisme dégressif introduit par la loi du 13 décembre 2000 et permet aux entreprises comptant dix salariés au plus de continuer à bénéficier d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale, pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 fois le SMIC dans la limite de dix salariés, lorsque leur effectif vient à dépasser ce seuil ;

2. il accorde aux entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics, occupant de 11 à 50 salariés au plus, le bénéfice d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 fois le SMIC, alors qu'elles ne bénéficiaient que d'une exonération à 50 % ;

3. il accorde à toutes les entreprises des secteurs du transport aérien, maritime et fluvial, le bénéfice d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 fois le SMIC, alors que seules les entreprises de 10 salariés au plus en bénéficiaient ;

4. il accorde le bénéfice d'exonérations complémentaires à des entreprises relevant de secteurs fortement concurrentiels, les exonérations de charges sociales passent ainsi de 1,3 SMIC à 1,4 SMIC pour les secteurs productifs dits « exposés » et à 1,5 SMIC pour les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme « surexposés ». En outre, les centres d'appel téléphoniques font désormais partie des entreprises relevant des exonérations allant jusqu'à 1,4 SMIC ;

5. il supprime l'effet de seuil pour les exploitations agricoles qui se développent au-delà de 40 ha dans le cadre d'une diversification de la production ou de la mise en valeur de terres incultes ou sous-exploitées, qui conservent le bénéfice de l'exonération, pour les 40 premiers hectares pendant 5 ans ;

6. il comble un oubli de la loi du 13 décembre 2000 en permettant aux marins qui créent ou reprennent une entreprise en devenant propriétaires embarqués de bénéficier d'une exonération de charges sociales pendant 24 mois jusqu'alors réservée aux seuls créateurs ou repreneurs d'entreprise indépendants.

1. Bilans 2001 et 2002 des exonérations de charges sociales en vigueur

Rappel du dispositif d'exonération de charges sociales : il s'appliquait à la totalité des entreprises de 10 salariés au plus et à l'ensemble des entreprises, quel que soit leur effectif, dont l'activité se situait dans les secteurs dits exposés de la loi du 25 juillet 1994 auxquels s'ajoutaient ceux des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et des énergies renouvelables. Le secteur du bâtiment était couvert par ce dispositif avec un taux d'exonération de 50 % pour les entreprises de plus de 11 salariés. En outre, les entreprises s'inscrivant dans le cadre de la seconde loi sur les 35 heures pouvaient bénéficier d'un allègement supplémentaire de 1 372 € par an et par salarié.

Les bilans 2001 et 2002 s'établissent de la manière suivante :

EXONÉRATION DES COTISATIONS PATRONALES DE SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

	Cotisations exonérées (en M€)	Effectifs exonérés	Nombre d'établissements
2001	453	139 721	25 364
2002 ⁽¹⁾	535	144 271	24 406
<i>Evolution</i>	<i>18,1 %</i>	<i>3,3 %</i>	<i>-3,8 %</i>

Source : ACOSS/DISEP (base ORME).

ALLÈGEMENT SUPPLÉMENTAIRE LIÉ À LA RTT

(en millions d'euros)

	Cotisations exonérées (en M€)	Effectifs exonérés	Nombre d'établissements
2001 ⁽²⁾	0,98	4 219	247
2002 ⁽¹⁾	15	18 503	1 229

Source : ACOSS/DISEP (base ORME).

Le montant total du dispositif pour 2002⁽¹⁾ s'élève à **550 millions d'euros**.

2. Coût prévisionnel du nouveau dispositif d'exonération de cotisations sociales et comparaison avec l'ancien système

a) Pour les entreprises de 10 salariés au plus

Il semble difficile d'estimer le nombre d'entreprises de 10 salariés qui augmenteront leur effectif et bénéficieront ainsi du maintien de l'exonération pour les 10 premiers salariés alors que l'ancien dispositif prévoit d'appliquer une dégressivité sur l'exonération.

⁽¹⁾ Données définitives jusqu'en octobre 2002 et provisoires pour novembre et décembre 2002.

⁽²⁾ Majoration appliquée à compter septembre 2001, données pour les 4 derniers mois de 2001.

Les informations statistiques dont nous disposons pour l'année 2002 font ressortir que pour les entreprises de moins de 10 salariés (effectif de 10 salariés non compris) le montant des cotisations exonérées s'élève à 296 M€ auquel s'ajoute 3 M€ de majoration pour les 35 heures, soit 299 millions d'euros au total (**54,4 %** du montant total des exonérations). Le nombre d'entreprises concernées s'élève à 21 357 (**87,5 %** des entreprises bénéficiaires) pour un effectif de 75 277 salariés (**52,2 %** de l'effectif total).

b) Pour les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics

Pour ce secteur, le coût supplémentaire des nouvelles exonérations est représenté par le passage de l'assiette d'exonération de 50 % à 100 % pour les seules entreprises de 11 à 50 salariés. Le surcoût des nouvelles exonérations est estimé à 19,6 millions d'euros.

c) Pour les entreprises des transports aériens, maritimes et fluviaux

Les entreprises de ces secteurs employant 10 salariés et moins étaient exonérées dans l'ancien système pour les salaires allant jusqu'à 1,3 SMIC. Désormais tous les salariés de ces secteurs sont exonérés dans les mêmes conditions. Le nombre de salariés employés dans les entreprises de plus de 11 salariés de ces secteurs est estimé à environ 1 610. **Le surcoût des nouvelles exonérations est estimé à 6,8 millions d'euros.**

d) Pour les entreprises des secteurs exposés (hors transport aérien, maritime et fluvial)

Pour ces secteurs, les exonérations de charges sociales passent de 1,3 SMIC à 1,4 SMIC. Le nombre de salariés employés dans ces secteurs est estimé à environ 46 690. **Le surcoût des nouvelles exonérations pour les secteurs exposés (hors transport aérien, maritime et fluvial) est estimé à 5,7 millions d'euros**

e) Pour les entreprises des secteurs surexposés (tourisme, hôtellerie et restauration de tourisme classée)

Les entreprises de ces secteurs étaient exonérées dans l'ancien système pour les salaires allant jusqu'à 1,3 SMIC, désormais elles le sont à hauteur de 1,5 SMIC. Le nombre de salariés employés dans les entreprises de ces secteurs est estimé à environ 20 339. **Le surcoût des nouvelles exonérations pour les secteurs surexposés est estimé à 4,9 millions d'euros.**

Le coût total supplémentaire des nouvelles exonérations est donc estimé à **37,2 millions d'euros.**

V.— LES PRESTATIONS D'ASSISTANCE DEMEURENT FONDAMENTALES POUR PALLIER LE CHOMAGE MASSIF

A.— LA GESTION DU RMI

L'alignement du niveau du RMI dans les DOM sur celui de la métropole a été réalisé en deux étapes, la première au 1^{er} janvier 2001 (87 % du montant métropolitain), la deuxième au 1^{er} janvier 2002 (100 % de ce montant).

Cet alignement permet actuellement à une frange importante de la population de bénéficier d'un meilleur niveau de vie et de consommation. Le coût de l'alignement a été estimé à 150 millions d'euros.

Fin décembre 2002, on comptait pour les départements d'outre mer, 139 655 bénéficiaires du RMI, soit un taux d'évolution pour l'année 2002 de + 3,5 % en moyenne, avec un taux de 7 % à la Réunion, 0,8 % à la Martinique, 3,4 % en Guyane, - 1,2 % en Guadeloupe, alors qu'en métropole l'évolution moyenne est de + 1,4 %.

La population bénéficiaire du RMI se décompose comme suit :

- les allocataires isolés sont au nombre de : 110 327 (78,9 %)
- les couples, avec ou sans enfants : 29 328 (21 %)
- les familles monoparentales : 38 624 (27,65 %)

Pour l'année 2002, le barème du RMI applicable dans les départements d'outre-mer est égal à 100 % du montant fixé pour la métropole, et l'allocation mensuelle moyenne effectivement versée est de 362 euros, alors qu'elle est de 354 euros en métropole.

Les dépenses d'allocation de RMI dans les DOM ont été les suivantes :

(en millions d'euros)

ANNEE	DEPENSES D'ALLOCATION DE RMI
1994	308,785
1995	315,295
1996	316,332
1997	325,951
1998	346,288
1999	410,393
2000	460,548
2001	539,97
2002	643,87

B.— LE BILAN DES AGENCES D'INSERTION

Le dispositif spécifique constitué par les agences d'insertion entrera, en l'an 2003, dans sa huitième année de fonctionnement.

Les années 1999 et 2000 ont constitué une période transitoire, dédiées à la mise en place des établissements publics départementaux, dont le principe a été décidé par l'article 19 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

L'instauration d'un cadre de fonctionnement rénové, issu de l'ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000 et de son décret d'application n° 2000-713 du 28 juillet 2000, a permis aux agences de demeurer l'instrument de partenariat privilégié de l'Etat et du département pour combattre l'exclusion dans les DOM.

Les agences d'insertion sont appelées aujourd'hui à jouer un rôle plus important dans le dispositif du revenu minimum d'insertion, en raison, notamment, de la suppression des commissions locales d'insertion dont elles assurent désormais les missions et de l'implication de ces établissements dans les plans locaux d'insertion.

En 2002, le budget primitif des agences s'élevait à 166,78 millions d'euros et les moyens en personnels à plus de 450 agents.

Le comité directeur du FEDOM réuni en janvier 2002 avait fixé aux agences d'insertion un objectif initial de 15 000 contrats d'insertion par l'activité.

Mais on peut constater qu'elles ont, comme les années antérieures, dépassé les objectifs fixés par le comité.

Les utilisateurs de ces contrats restent traditionnellement les communes, les associations et les établissements publics administratifs ou d'enseignement, ainsi que les établissements sanitaires, industriels et commerciaux.

Les emplois auxquels sont affectés les titulaires de CIA se situent dans le domaine administratif, l'animation culturelle, sociale ou sportive, la protection de la nature, ou l'entretien d'équipements collectifs.

Les titulaires de CIA sont en majorité des personnes isolées âgées de plus de vingt six ans et de moins de quarante cinq ans. La durée moyenne de leur contrat est de six mois.

En 2001, les entrées dans les principales mesures pour l'emploi des bénéficiaires du RMI se répartissaient de la façon suivante :

MESURES POUR L'EMPLOI	NOMBRE D'ENTREES EN 2001	ÉVOLUTION SUR UN AN
Contrat emploi-solidarité (conventions initiales)	7 076	1,7 %
Contrat emploi-consolidé (conventions initiales)	614	- 6 %
Contrat d'insertion par l'activité	10 962	22,9 %
Contrat d'accès à l'emploi	1 325	- 14,1 %
Stage d'insertion et de formation à l'emploi (individuel)	278	- 0,4 %
Stage d'insertion et de Formation à l'emploi (collectif)	1773	4,7 %

C.— LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITES LOCALES AUX MESURES D'INSERTION

Dans les DOM, comme en métropole, les conseils généraux sont tenus d'inscrire annuellement dans leur budget, un crédit antérieurement au moins égal à 20 % des sommes versées l'année précédente par l'Etat au titre de l'allocation de RMI et passé à 16,25 % depuis l'instauration de la couverture maladie universelle.

Ces crédits, destinés à financer des actions favorisant l'insertion des bénéficiaires du RMI, représentent :

(en millions d'euros)

ANNEE	CREDITS
1992	54,241
1993	56,833
1994	57,062
1995	62,336
1996	63,053
1997	68,526
1998	70,203
1999	59,425
2000	61,102
2001	72,12

Les crédits d'insertion départementaux sont versés au budget des agences d'insertion, hormis ceux destinés à participer au financement du revenu de solidarité.

D.— LA CREANCE DE PRORATISATION

En compensation du taux inférieur du RMI dans les DOM, l'Etat participait dans ces départements au financement d'actions d'insertion au profit des bénéficiaires du RMI, en plus de celles de droit commun déjà financées.

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. Cette créance a cessé d'exister au 31 décembre 2001 du fait de l'alignement du RMI.

Le montant de cette créance s'élevait à :

(en millions d'euros)

ANNEE	MONTANT
1993	107,019
1994	114,337
1995	117,553
1996	123,880
1997	125,023
1998	123,300
1999	126,792
2000	133,949
2001	99,404

La diminution du montant de la créance en 2001 s'explique par l'alignement progressif du montant du RMI dans les DOM, depuis le 1^{er} janvier 2001 (montant égal à 87 % de celui de la métropole)

Ces crédits de la créance de proratisation n'ont pas été reconduits en 2003.

E.— DES DISPOSITIONS SPECIFIQUES POUR LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE

La mise en place de la CMU en outre-mer selon des modalités identiques à celles de la métropole a conduit à la remise en cause de pratiques dites des « bons roses » qui permettaient à des personnes en situation de précarité de se faire soigner gratuitement alors même qu'elles n'avaient pas demandé à bénéficier d'une prise en charge spécifique pour financer leur protection sociale.

Pour éviter que la mise en place n'aboutisse à ce résultat paradoxal de rendre plus difficile l'accès aux soins des plus démunis le gouvernement a décidé d'adopter des dispositions spécifiques à l'outre-mer pour le fonctionnement de la CMU.

Le Gouvernement prend en compte la spécificité de l'outre-mer dans la mise en œuvre du dispositif de la CMU et finance pour les quatre DOM, à hauteur de 50 millions d'euros le relèvement du plafond d'éligibilité de la CMU

complémentaire afin de permettre aux personnes les plus démunies parmi les bénéficiaires du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés ne disposant pas d'autres ressources que leur allocation, d'avoir droit à la protection complémentaire en matière de santé.

**CMU COMPLEMENTAIRE
PLAFONDS DE RESSOURCE**

(en euros)

Nombre de personnes au foyer	Plafond	
	Métropole	Outre-mer 01.09.2003
1 personne	566,50	627,68
2 personnes	849,75	941,52
3 personnes	1 019,70	1 129,83
4 personnes	1 189,65	1 318,13
A partir de 5 personnes	226,60 par pers. supp. au foyer	251,07 par pers. supp. au foyer

Le Budget de l'outre-mer doit aussi tenter de trouver des solutions aux handicaps structurels de ces collectivités parmi lesquelles figurent l'éloignement et l'enclavement C'est pourquoi à l'instar d'autres pays comme les îles canaries l'outre-mer bénéficiera d'un principe de continuité territoriale pour diminuer le coût de la desserte aérienne.

VI.— L’AFFIRMATION DU PRINCIPE DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE

A.— LE PRINCIPE DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

Un des principaux handicaps de l’outre-mer demeure son enclavement et son éloignement de l’Europe.

Poursuivant une politique initiée l’année dernière, la loi de programme prévoit des mesures particulières pour compenser le coût des transports pour les populations de l’outre-mer.

Compte tenu des difficultés rencontrées par nos compatriotes d’outre-mer en matière de transport aérien, du fait notamment des conditions tarifaires mises en oeuvre par les transporteurs sur les liaisons entre ces collectivités et la métropole, le ministre de l’outre-mer a arrêté en juin 2002 le principe de la mise en place en deux étapes d’un dispositif d’aide aux déplacements et à la mobilité des résidents des collectivités d’outre-mer vers la métropole.

La première phase a consisté en la création en septembre 2002 du « passeport-mobilité » destiné à permettre le déplacement des jeunes d’outre-mer de moins de 30 ans devant venir poursuivre leurs études ou une formation professionnelle en métropole, en assurant la gratuité d’un voyage annuel aller et retour vers la métropole ou une autre collectivité d’outre-mer.

La seconde phase a consisté en la mise en place, à l’instar de ce qu’ont fait l’Espagne et le Portugal pour leurs régions ultra-périphériques et de ce qui existait déjà pour les liaisons aériennes entre la Corse et la France continentale, d’un concours de l’Etat au financement d’un dispositif d’abaissement du coût des billets d’avion. Cette aide d’Etat a été instituée dans le cadre de la loi de programme pour l’outre-mer du 21 juillet 2003.

Elle se traduira par le versement d’une dotation annuelle de l’Etat à chaque collectivité de l’outre-mer, qui avec le concours des collectivités locales et de l’Europe, permettra d’accorder aux résidents une aide forfaitaire pour effectuer un voyage annuel aller et retour entre la collectivité et la métropole.

Cette dotation de l’Etat, dite dotation de continuité territoriale, pourra concerner 100 000 passagers résidents outre-mer en 2004. Son montant prévu pour cette même année est de 30 millions d’euros.

Elle pourra être complétée dans les départements d’outre-mer par les collectivités régionales qui géreront ce dispositif.

Les modalités concrètes de répartition de la dotation de continuité territoriale seront définies dans le cadre d’un décret en Conseil d’Etat, aujourd’hui en phase finale d’élaboration interministérielle et sera transmis pour avis aux

assemblées locales des collectivités d'outre-mer et pour examen au Conseil d'Etat au début de l'automne 2003.

Conformément aux dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer, la distance existant entre chacune des collectivités d'outre-mer et la métropole constituera l'un des critères essentiels pris en compte pour l'établissement de cette répartition.

Il appartiendra ensuite à chaque collectivité de mettre en place le dispositif de continuité territoriale qu'elle décidera d'instaurer au bénéfice de ses résidents.

Pour l'année 2004, le budget alloué à cette dotation est de 30 millions d'euros et sera financé par le FIATA., c'est-à-dire sur les crédits du ministère de l'Équipement et des transports. Cette mesure se traduira par une augmentation de la taxe sur l'aviation civile pour la financer et ce seront donc les compagnies aériennes qui supporteront le coût final de cette mesure.

Le projet de loi de finances prévoit les extensions à l'utilisation du FIATA pour que ce fonds soit mobilisable dès le 1^{er} janvier prochain sur cet objectif.

B.— LE FONCTIONNEMENT DU FIATA

La loi de finances pour 1995, puis la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire⁽¹⁾, ont instauré un « *Fonds de péréquation des transports aériens* », dans le but de subventionner des entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire, tout en respectant les exigences communautaires concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intra-communautaires⁽²⁾.

L'article 46 de la loi de finances pour 1995 a été modifié par l'article 75 de la loi de finances pour 1999⁽³⁾, qui a rebaptisé le compte « *Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien* ».

On rappellera les modalités de fonctionnement du FIATA, en distinguant son intervention en matière de transport aérien à proprement parler, de son rôle dans le domaine aéroportuaire.

Interventions dans le domaine du transport aérien

Les modalités de fonctionnement du FIATA sont fixées par le décret n° 95-698 du 9 mai 1995 modifié. Dans les limites de son champ d'application et sous réserve du respect des critères d'éligibilité, le FIATA peut prendre en charge jusqu'à 80 % de la compensation financière demandée par un transporteur pour l'exploitation d'une liaison aérienne, en fonction, notamment, du fait que les obligations de service public relatives à cette liaison incluent, ou non, des

(1) Loi n° 95-115 du 4 février 1995.

(2) Exigences tirées du règlement (CEE) n°2408/92 du Conseil du 23 juillet 1992.

(3) Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998.

obligations tarifaires. Le complément du financement est obligatoirement pris en charge par les collectivités territoriales et autres personnes publiques intéressées. Le service aérien correspondant fait l'objet d'une convention de délégation de service public, selon un modèle fixé par arrêté du 27 avril 2000, signée par l'État, les collectivités territoriales et autres personnes publiques intéressées, ainsi que le transporteur sélectionné.

Le dispositif ordinaire du FIATA est applicable aux départements d'outre-mer (DOM). Des mesures d'adaptation ont été prévues respectivement pour les collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, compte tenu des caractéristiques particulières de leurs dessertes aériennes et de leur non appartenance au territoire de l'Union Européenne.

Concrètement, les liaisons aériennes pour lesquelles les collectivités territoriales ou les personnes publiques concernées sollicitent une compensation financière du FIATA, font l'objet d'un examen par le comité de gestion du fonds (dessertes aériennes). Ce comité de gestion intervient en amont de la procédure d'attribution des subventions du fonds en examinant l'éligibilité des dossiers qui lui sont présentés. Il examine les évolutions du compte d'affectation spéciale et peut également formuler des propositions pour améliorer le dispositif actuel de fonctionnement. Au terme de l'examen des liaisons par le comité de gestion, le ministre chargé de l'aviation civile déclare les liaisons éligibles – ou non éligibles – au FIATA.

Pour recevoir des compensations financières du fonds, les liaisons éligibles, jugées vitales au développement économique d'une région, doivent faire l'objet d'une procédure communautaire ⁽¹⁾.

C.— LES SUBVENTIONS DU FIATA EN VUE D'ASSURER L'EQUILIBRE DES DESSERTES REALISEES DANS L'INTERET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Comme il a été expliqué précédemment, le FIATA concourt, sur son chapitre 01, à assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire. Ce dispositif est applicable dans les quatre DOM ainsi qu'à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Deux transporteurs aériens basés outre-mer bénéficient de l'intervention du FIATA : Air Guyane SP pour les liaisons entre Cayenne et Maripasoula, Saül ou Saint-Georges, et Air Saint-Pierre pour les liaisons entre Saint-Pierre et le Canada.

Les compagnies et les liaisons d'outre-mer ayant bénéficié des interventions du fonds depuis l'application du régime permanent sont les suivantes :

(1) Cette procédure est prévue dans le règlement communautaire (CEE) n° 2408/92, et en particulier à son article 4.

BENEFICIAIRES DES INTERVENTIONS DU FIATA

(en millions d'euros)

Exploitant	Liaisons	Période d'exploitation assurée par le transporteur	Intervention du FIATA depuis 2000
Air Guyane	Cayenne - Maripasoula / Saül / St-Georges	jusqu'au 06 mai 2002	2,06
Air Guyane SP	Cayenne - Maripasoula / Saül / St-Georges	depuis le 1 ^{er} juin 2002	1,22
Air Saint-Pierre	St-Pierre-et-Miquelon - Canada	depuis le 1 ^{er} janvier 1998	6,42
Total des interventions du FIATA en métropole et outre-mer (au 20 août 2003)			38,9

Source : Direction générale de l'aviation civile.

On rappellera que, depuis 1997, des obligations de service public sont imposées sur les liaisons entre la métropole, d'une part, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion, d'autre part. Les principales exigences concernent l'exploitation des services tout au long de l'année, avec au moins une fréquence hebdomadaire, l'existence d'un tarif enfant réduit de 33 %, l'acceptation des évacuations sanitaires sur le premier vol en partance, un nombre d'annulations de vols ne dépassant pas 10 % du programme déposé et le respect d'un préavis de six mois avant l'interruption des services.

Ces obligations ont été révisées en mars 2003, et fixent, en sus des conditions décrites ci-dessus, le nombre minimum de sièges devant être offerts sur chaque liaison annuellement. En outre, dans le but d'assurer la pérennité des liaisons aériennes avec les DOM, il a été procédé à la réservation de créneaux horaires sur l'aéroport de Paris (Orly) pour la desserte de ces départements, à partir des créneaux rendus disponibles par la disparition d'Air Lib, en utilisant la faculté de l'État d'en prélever une partie pour les besoins de l'aménagement du territoire.

Une mise à jour des obligations de service public imposées sur les liaisons entre la métropole et les DOM est envisagée. Toutefois, une bonne desserte des DOM ne pouvant s'envisager que dans le cadre d'une concurrence effective entre plusieurs transporteurs, ces obligations de service public ne devront pas devenir trop contraignantes, de sorte à ne pas décourager les exploitations spontanées possibles.

VII.— LES CREDITS EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER SONT REPARTIS DANS L'ENSEMBLE DES MINISTERES

L'effort financier en faveur de l'outre -mer est difficile à connaître avec précision car de nombreux ministères gèrent ces crédits.

Votre rapporteur a donc tenu à faire figurer dans ce document des éléments chiffrés sur la part de chaque département ministériel.

Alors que le budget du ministère de l'outre-mer sera de 1121 millions d'euros il convient de garder à l'esprit que le ministère de l'emploi et de la solidarité contribuera pour 782 millions d'euros essentiellement pour financer les mesures d'exonération de charges sociales.

De même les nouvelles dispositions en faveur de la défiscalisation entraîneront une dépense fiscale évaluée à 171 millions d'euros et imputée au budget du Ministère de l'économie et des finances.

Les tableaux ci-joints communiqués par le Ministère de l'outre-mer retracent les différents concours financiers des ministères.

Madame Brigitte Girardin, lors de son audition devant les parlementaires, a d'ailleurs indiqué qu'elle avait pour objectif de réorganiser la présentation des crédits budgétaires pour en améliorer la lisibilité et obtenir que les crédits d'intervention, en faveur de l'emploi notamment, figurent au budget de son ministère.

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
Dépenses ordinaires et crédits de paiement

*(en milliers
d'euros)*

Année 2003

Budgets	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Mayotte	Saint-Pierre et Miquelon	Non répartis	Coût de la gestion des services métropolitains	Total 2003
<i>Affaires Etrangères</i>									0
<i>Aff.Sociales, travail et solidarité</i>									0
I Travail	56 761	288 468	195 543	210 804	3 588	1 257	20 003	57	776 481
II Santé et solidarité	3 579	9 774	6 711	8 305	508	285			29 162
III Ville	2 948	5 811	5 214	6 694	2 433				23 100
Agriculture, alimentation, pêche, Aff. Rurales	14 109	56 914	13 357	53 928	3 930	672		252	143 162
Aménagement du territoire		1 037	147	177					1 361
Anciens combattants	351	7245	9134	629	85	118			17 562
Aviation civile		19 604	47 472			2 685	4 539	1 005	75 305
Charges communes		315 976		381 656					697 632
Culture et communication	1 969	5 502	5 169	3 280	114	104	5 371		21 509
Défense	100 314	154 829	114 668	13 816	19 096	11 068	8	3 563	417 362
Ecologie et développement durable	2 364	1 417	439	3 007	54			59	7 340
Economie finances et industrie	26 946	67 388	63 863	57 053	3 385	2 842	5 353	308	227 138
Equip, Transp,logement, tourisme,mer	3 228	7 669	7 527	4 122	1 717	1 004		5 347	30 614
Intérieur, sécurité intérieure et liberté locales	41 598	109 855	85 596	84 058	9 303	830		938 905	1 270 145
<i>Jeunesse, Education nationale, Recherche</i>									0
I. Jeunesse et Enseignement scol.	231 802	955 176	456 676	484 732	117 654	11 460		195	2 257 695
II. Enseignement sup.	1 044	75 966	66 405	9 541	325			199	153 480
III. Recherche	64 176	8 815	5 837	20 181	108				99 117
Justice	24 138	50 721	31 063	37 642	5 692	1 322	75	1 184	151 837
Outre-mer	73 885	305 661	129 937	127 949	50 176	8 481	74 736	32 602	803 427
Sports	2 078	7 548	3 957	5 573	1 028	673			20 857
TOTAL DO + CP	651 290	2 455 376	1 248 715	1 513 147	219 196	42 801	110 085	983 676	7 224 286

Année 2003

Autorisation de programme

(en milliers d'euros)

BUDGETS	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Mayotte	Saint-Pierre et Miquelon	non répartis	Coût de la gestion des services métropolitains	Total 2003
Affaires étrangères									0
<i>Aff. Sociales, travail et solidarité</i>									0
I Travail	126	454	291	2 600	457	61			3 989
II Santé et solidarité									0
III Ville	620	1 480	1 836	1 407	2 000				7 343
Agriculture, alimentation, pêche, Aff. Rurales	11 408	83 224	17 949	24 504	1 101				138 186
Aménagement du territoire		210	80	80					370
Anciens combattants									0
Aviation civile		13 832	19 986			203	1 577		35 598
Charges communes									0
Culture et communication	820	963	1 297	660	35				3 775
Défense	11 420	13 098	17 912	5 149	5 523	1 547			54 649
Ecologie et développement durable	160	1 273	698	844					2 975
Economie, finances et industrie	2 195	773	1 789	2 516	302	60	6		7 641
Equip, Transp, logement, tourisme, mer	203	337	284	416	3 331	163			4 734
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	16 198	66 652	36 510	41 379	2 963	524			164 226
<i>Jeunesse, Education nationale, Recherche</i>									0
I. Jeunesse et Enseignement scol.	8 205	2 220	1 182	2 590	21 880	491			36 568
II. Enseignement sup.									0
III. Recherche	1 610	1 891	1 942	4 335	16				9 794
Justice	357	1 262		273		88			1 980
Outre-mer	27 846	95 537	59 142	71 072	37 985	5 250	196	485	297 513
Sports	76			427					503
TOTAL AP	81 244	283 206	160 898	158 252	75 593	8 387	1 779	485	769 844

1- les chiffres des Antilles -Guyane ne peuvent être individualisés

2- crédits pour la Réunion et Mayotte

3- crédits pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
Dépenses ordinaires et crédits de paiement

(en milliers d'euros)

Année 2004 (prévisions)

Budgets	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Mayotte	Saint-Pierre et Miquelon	Non répartis	Coût de la gestion des services métropolitains	Total 2004
Affaires Etrangères									0
<i>Aff. Sociales, travail et solidarité</i>									
I Travail	3 258	7 108	4 460	4 482	1 195	541	744 950	57	766 051
II Santé et solidarité	3 579	9 774	6 710	8 305	508	285			29 161
III Ville	3 237	6 890	6 100	8 100	2 530				26 857
Agriculture, alimentation, pêche, Aff. Rurales	13 453	60 422	12 867	57 060	2 770			249	146 821
Aménagement du territoire		884	25						909
Anciens combattants	347	6958	9004	585	81	117			17 092
Aviation civile		16 770	34 585			2 474		1 019	54 848
Charges communes		342 283		410 479					752 762
Culture et communication	2 492	5 316	4 264	3 545	129	98	5 002		20 846
Défense	84 986	68 211	56 037	34 251	12 505	5 218	80 540	3 534	345 282
Ecologie et développement durable	2 093	1 095	521	2 190	46			59	6 004
Economie finances et industrie	26 930	67 534	63 982	56 858	3 058	2 821	5 787	205	227 175
Equip, Transp, logement, tourisme, mer	1 519	3 344	3 830	2 512	1 930	582		5 354	19 071
Intérieur, sécurité intérieure et liberté locales	21015	37120	30780	39238	4988	468		153 915	287 524
<i>Jeunesse, Education nationale, Recherche</i>									0
I. Jeunesse et Enseignement scol.	226 593	960 396	458 883	485 569	111 655	11 136		197	2 254 429
II. Enseignement sup.	698	75 073	67 406	7 393	330			199	151 099
III. Recherche	60 569	7 994	4 816	21 344	116				94 839
Justice	23 832	50 661	30 982	38 602	6 758	1 001		1 177	153 013
Outre-mer	72 508	319 067	140 510	135 501	62 884	9 628	126 041	2 525	868 664
Sports	2 176	7 335	3 984	5 515	950	618			20 578
TOTAL DO + CP	549 285	2 054 235	939 746	1 321 529	212 433	34 987	962 320	168 490	6 243 025

DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Année 2004 (prévisions)

Autorisation de programme

(en milliers d'euros)

BUDGETS	Guyane	Réunion	Martinique	Guadeloupe	Mayotte	Saint-Pierre et Miquelon	Non répartis	Coût de la gestion des services métropolitains	Total 2004
Affaires étrangères									0
<i>Aff. Sociales, travail et solidarité</i>									0
I Travail									0
II Santé et solidarité									0
III Ville	600	2 850	3 290	3 190	850				10 780
Agriculture, alimentation, pêche, Aff. Rurales	10 972	803 369	16 535	21 144	98	615			852 733
Aménagement du territoire		400	100						500
Anciens combattants									0
Aviation civile		1 054	10 419			2 620	1 000		15 093
Charges communes									0
Culture et communication									0
Défense	23 668	9 164	12 470	1 443	11 171	7 080	5 642		70 638
Ecologie et développement durable	276	1 425	874	903	30				3 508
Economie, finances et industrie	1 977	323	761	8 486	68	46	11		11 672
Equip, Transp, logement, tourisme, mer	158	273	469	224	75	75			1 274
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	1 480	1 570	3 300	16 573	300				23 223
<i>Jeunesse, Education nationale, Recherche</i>									0
I. Jeunesse et Enseignement scol.	1 127	3 940	1 410	3 380	22 440	371			32 668
II. Enseignement sup.									0
III. Recherche	728	1 700	1 743	4 452	16				8 639
Justice	300	130		500					930
Outre-mer	39 218	103 830	40 863	48 977	56 626	3 715	7 984	485	301 698
Sports	203	371	330		672	364			1 940
TOTAL AP	80 707	930 399	92 564	109 272	92 346	14 886	14 637	485	1 335 296

1- les chiffres des Antilles -Guyane ne peuvent être individualisés

2- crédits pour la Réunion et Mayotte

3- crédits pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion

DEUXIÈME PARTIE : LA RELANCE DU SECTEUR TOURISTIQUE

A l'automne dernier le groupe Accor faisait connaître son intention de quitter les Antilles dans des termes qui ont choqué beaucoup de ressortissants de l'outre-mer. En effet les dirigeants du Groupe mettaient en cause sévèrement la qualité de l'accueil réservé par les populations locales aux touristes et mettaient en cause la vocation touristique des Antilles.

Face à la gravité des accusations portées et à la très vive réaction des élus et des citoyens de l'outre-mer la Commission des affaires économiques a décidé d'envoyer une délégation de parlementaires présidée par M. Patrick Ollier, et composée de Madame Arlette Franco et de MM. Joel Beaugendre, Joseph Manscour, Pierre Louis Samot, Eric Jalton afin d'étudier les causes de la crise du tourisme.

Cette mission qui s'est déroulée en décembre dernier, a permis de rencontrer toutes les parties prenantes de la filière touristique et de dégager des solutions possibles pour soutenir cette activité vitale pour le développement des Antilles.

Sans aucun esprit partisan, les membres de la délégation qui représentaient l'ensemble des sensibilités politiques ont cherché à comprendre pourquoi les relations sociales étaient aussi conflictuelles notamment en Guadeloupe et ont tenté dans un esprit de conciliation de préparer le plan de relance du tourisme qui a été annoncé quelques jours après par M. Léon Bertrand, Secrétaire d'Etat au tourisme.,

I.— LA CRISE DU SECTEUR TOURISTIQUE

A.— LE TOURISME, UN SECTEUR VITAL POUR STRUCTURER L'ECONOMIE

En matière touristique les atouts de l'outre-mer sont nombreux et le tourisme apparaît comme la seule activité économique capable de créer suffisamment d'emploi pour répondre aux attentes d'une population active croissante et de mieux en mieux formée. De plus le tourisme a un effet structurant sur l'ensemble de l'économie sur laquelle il est un facteur d'entraînement.

Parmi les principaux atouts de l'outre-mer il convient de citer un environnement préservé et de très belles richesses naturelles.

Contrairement à d'autres contrées pratiquant un tourisme de masse coupé de la vie réelle du pays, les touristes sont accueillis dans de bonnes conditions de sécurité et les standards sanitaires sont équivalents aux pays européens.

Ces atouts permettent d'éviter à l'outre-mer français d'être seulement un lieu de tourisme de masse avec le triptyque habituel « sea sex and sun » ! même si

des efforts considérables doivent être poursuivis pour valoriser l'arrière pays et mieux entretenir le patrimoine culturel de ces îles.

L'urgence est réelle car l'outre-mer connaît une crise durable de ses activités traditionnelles que sont la production de rhum de sucre et de bananes et le taux de chômage des jeunes est tout à fait préoccupant.

De plus le tourisme connaît une perte de vitesse notamment aux Antilles car le rapport qualité- prix est devenu défavorable. Ainsi une étude faite par le Cabinet KPMG montre que pour le prix d'un séjour en pension complète dans des locaux entièrement neufs à St Domingue ou à Cuba les Antilles françaises n'offrent que l'hébergement.

B.— DES HANDICAPS A SURMONTER

1. Des structures de promotion trop nombreuses et trop peu présentes à l'étranger

Lors de son voyage aux Antilles en 2002 la délégation de parlementaires a été frappée de constater que la multiplication des organismes publics de promotion touristique était contre productive, des crédits étant dépensés par chaque petite structure sans dépasser le seuil critique pour organiser une campagne de promotion sérieuse à destination de la clientèle européenne.

Votre rapporteur se réjouit de la décision d'unifier en une seule structure celles qui existaient au niveau départemental et régional ce qui permettra d'améliorer la rentabilité et l'efficacité des actions de promotion entreprises

Il convient également de saluer le travail, qui a été entrepris en 2002, en Guadeloupe par l'Office du tourisme qui a réussi à signer un protocole avec le Conseil Régional et le Conseil Général pour assurer la pérennité de son financement et repositionner l'image du territoire autour du thème « les îles de la Guadeloupe

Ces actions doivent être renforcées pour une meilleure présence de la France de l'outre-mer notamment aux Etats unis et au Canada.

2. Des produits touristiques peu différenciés et des hébergements vétustes

Les Antilles ont des handicaps lourds au premier rang desquels une desserte aérienne trop chère et uniquement centrée sur l'hexagone ce qui nuit à la diversification de la clientèle qui serait pourtant indispensable (voir 2^{ème} sous partie)

De plus les produits touristiques proposés ne sont pas assez diversifiés et ne tirent pas assez profit des richesses de l'arrière pays qui pourrait permettre des séjours sportifs ou chez l'habitant et constituer une offre alternative aux séjours balnéaires traditionnels.

Les critiques opérées sur la qualité de l'accueil paraissent secondaires par rapport à des handicaps structurels qu'il convient de surmonter au plus vite.

Quelques chiffres concernant la Guadeloupe donneront un reflet plus concret de la gravité de la situation :

La capacité d'hébergement touristique a régressé pour la première fois en 2002 de l'ordre de 300 unités par rapport à 2001, soit 11 800 unités d'hébergement (dont 9 700 en hôtels, résidences de tourisme et villages de vacances et 2 100 en meublés, villas et gîtes ruraux).

4 100 unités d'hébergement sont situées à Saint-Martin et 1 000 à Saint-Barthélemy, c'est à dire que les 2 « îles du Nord » concentrent 43 % de la capacité d'hébergement de la Guadeloupe.

En 2001 et 2002, les hôtels ont connu un certain nombre de difficultés, ce qui se traduit par le fait que l'hôtel Fort Royal n'a toujours pas trouvé de repeneur et que les groupes Nouvelles Frontières et Méridien ont souhaité céder certains de leurs établissements.

Le nombre des touristes de séjour non plaisanciers en 2002 a reculé (pour la 2^{ème} année consécutive) par rapport à 2001, passant ainsi du maximum de 790 000 atteint en 2000 à 740 000 en 2001 et à 680 000 en 2002 (- 8,10 %) et le nombre des nuitées s'est élevé à environ 8 000 000 (dont 2 150 000 nuitées hôtelières), la durée moyenne de séjour étant de l'ordre de 5,9 jours, tandis que le coefficient d'occupation des chambres d'hôtels diminuait de 5 points, passant de 60 à 55 %.

Les 680 000 touristes de séjour se décomposent notamment en 500 000 Français (dont 70 000 résidents dans les départements français d'Amérique), 75 000 Nord Américains et 65 000 Européens non Français.

Actuellement les capacités hôtelières et en hébergement de séjour sont vétustes et sous occupées. De plus le classement des hôtels est bien souvent peu rigoureux et la norme de confort qui est affichée n'est souvent pas respectée ce qui est une source de litige avec la clientèle notamment américaine.

Les mesures d'exonération fiscales dites de « défiscalisation » ont eu aussi des effets pervers car elles ont incité les Antilles à se doter d'un parc hôtelier surdimensionné sans que les propriétaires ne soient incités à entretenir correctement les installations.

A ces touristes de séjour, il convient d'ajouter les 204 800 croisiéristes venus à Pointe à Pitre en 2002 (610 500 en 1996, 418 000 en 1998, 392 000 en 2000 et 361 700 en 2001). 126 000 de ces croisiéristes sont des passagers venant au titre de la « croisière basée » et embarquant dans le port de Pointe à Pitre (en progression de 10,6 %).

La croisière basée est assurée par trois compagnies qui disposent d'une flotte assez étendue : Costa Romantica, le groupe Nouvelles Frontières et Festival. La croisière basée fait de la Guadeloupe un port « base » européen de la Caraïbe, par

sa position unique. Celle-ci se situe à égale distance entre l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud. Le choix du port est également permis grâce à la proximité de l'aéroport international et à la simplification des formalités douanières pour les visiteurs en provenance de la Communauté Européenne. De plus, le passage à l'euro a facilité les échanges et les achats des touristes européens qui représentent 37 % des croisiéristes embarquant à Pointe à Pitre, (contre 63 % de Français).

Il faut ajouter environ 109 000 passagers de paquebots, yachts et ferries arrivés au port de Gustavia (160 600 en 1998, 132 500 en 2000 et 122 400 en 2001), l'activité de croisières à Saint-Martin (1 055 000 en 2002 contre 868 000 en 2001 et en 2000) étant le fait de la partie néerlandaise de l'île.

La plaisance concerne environ 40 000 personnes qui ont utilisé les services des marinas de la Guadeloupe dite continentale (1 470 places, dont 1000 au Bas du Fort, à Gosier) et des marinas de la partie française de Saint-Martin (780 places) et de Saint-Barthélemy (280 places). La navigation de plaisance a vu son activité baisser de 42 % en 2002 alors qu'il semble exister une clientèle potentielle importante. Les personnes rencontrées se sont toutes montrées convaincues des opportunités de cette filière et ont plaidé pour des mesures ciblées d'encouragement notamment en modifiant le statut fiscal du carburant et les formalités d'embauche du personnel de maintenance.

On constate donc un net recul de l'activité de croisière depuis plusieurs années (malgré le redressement de l'année 2000) et l'apparition, depuis le printemps 2001, d'un recul de l'activité de tourisme de séjour lié notamment au coût de la destination, à l'insécurité et à des difficultés dans la desserte aérienne, ce qui a été amplifié par les répercussions sur l'activité touristique des attentats du 11 septembre 2001 et la crise en Irak au début de 2003.

Les interlocuteurs rencontrés par les parlementaires, ont insisté sur la nécessité de revoir les conditions d'accueil des touristes lors des escales dans les ports.

Encore très récemment, aucune organisation n'était prévue et les touristes étaient assaillis par des chauffeurs de taxis qui leur proposaient de manière fort peu courtoise de les véhiculer à l'intérieur de la Guadeloupe où n'existe aucun réseau de transport en commun. Cet accueil « musclé » et totalement anarchique a eu un effet très défavorable sur les tours opérateurs américains qui ont décidé de ne plus faire escale en Guadeloupe. M. Claude Lise a expliqué qu'il réclamait depuis de nombreuses années l'affectation de forces de police chargées de canaliser l'arrivée de ces touristes. Il a indiqué en outre, qu'en concertation avec la Préfecture le Conseil Général avait entamé des négociations avec les chauffeurs de taxis pour organiser la profession.

Tout cela se traduit par la quasi-disparition des créations nouvelles d'établissements, où l'on s'en tient désormais à des travaux de maintenance ou de rénovation, ces derniers pouvant bénéficier de l'aide fiscale à l'investissement outre-mer sans devoir s'accompagner d'une extension de la capacité d'hébergement.

Il se pose également des problèmes en matière de la sortie de « défiscalisation » pour un certain nombre d'établissements d'hébergement, d'hygiène et de respect de l'environnement.

3. Une activité trop dépendante de la clientèle métropolitaine

L'essentiel de la clientèle des Antilles est métropolitaine. Ce facteur fragilise la diversification du secteur car l'activité est concentrée sur un très petit nombre de semaines dites de haute saison du 15 décembre à la mi-avril, ces quatre mois devant rentabiliser l'ensemble des investissements réalisés sur l'année.

En effet il est fréquent de constater que de mai à octobre le taux de remplissage est inférieur à 50 % ce qui remet en cause la rentabilité de l'activité hôtelière.

Un effort important doit être mené pour attirer une nouvelle clientèle en mettant en avant les atouts de sécurité sanitaire notamment à destination du troisième âge ou de la clientèle familiale. De même des efforts de promotion doivent être entrepris pour faire connaître les Antilles françaises auprès des autres pays européens. Une promotion vantant les possibilités de séjour combiné sur plusieurs îles entre les Antilles françaises et anglaises devrait être étudiée, ce qui supposerait des liaisons aériennes inter îles pour assurer les rotations des touristes.

On peut citer l'exemple de Saint-Martin qui a réussi à diversifier sa clientèle qui provient à 47 % en provenance des états unis et du Canada et à 30 % de France.

La relance du secteur touristique est avant tout une affaire locale car ce sont les acteurs économiques locaux et les collectivités locales qui en détiennent les clefs. L'Etat ne restera pas absent dans cette démarche mais il ne peut avoir un rôle leader.

4. Une main d'œuvre peu formée et des coûts d'exploitation trop élevés

Le développement du tourisme s'est déroulé sans plan de formation de la main d'œuvre employée, qui a trouvé dans cette activité de service un débouché lorsque les activités traditionnelles de l'agriculture ont décliné.

Les hôtels ont donc employé massivement une population sans instruction essentiellement féminine dont la moyenne d'âge aujourd'hui élevé et qui ne semble pas assez instruite pour tirer profit d'une formation hôtelière qualifiante.

Actuellement la productivité de la main d'œuvre est faible et la masse salariale atteint 59 % de la recette par chambre occupée (contre 45% en 1998) alors que la limite de rentabilité est de 55 %

Les interlocuteurs rencontrés ont insisté sur la fragilité des petits groupes hôteliers qui ont aujourd'hui un personnel qui n'est plus adapté aux exigences de la clientèle, notamment par exemple, pour la maîtrise des langues étrangères.

Dans les grands groupes internationaux, la principale difficulté tient plutôt dans un mauvais climat social qui conduit à une productivité plus faible du personnel que dans les hôtels métropolitains. Les syndicats rencontrés font plutôt valoir un encadrement insuffisant, assuré quasi exclusivement par du personnel métropolitain, et qui refuse toute possibilité de formation et tout dialogue social.

Plusieurs tours opérateurs nous ont clairement indiqué que compte tenu de la difficulté d'encadrer le personnel, ils avaient décidé de confier la gestion de leurs hôtels à des gestionnaires locaux et qu'ils ne conserveraient que la commercialisation de leurs produits.

D'autres ont insisté sur la nécessité de former les jeunes à cette culture du service et de leur faire comprendre que le service hôtelier n'avait rien de honteux, qu'il n'avait rien de commun avec la situation de leurs ancêtres esclaves qui étaient contraint de servir sans posséder aucun droit. Cette mentalité face aux activités de service suppose une longue évolution qui n'est pas encore achevée aujourd'hui car certains groupes politiques indépendantistes critiquent ce choix économique qui maintient selon eux les Antillais en situation de dépendance vis-à-vis des pays développés.

Il est évident qu'un effort très important doit être entrepris pour créer des lycées hôteliers et prévoir des modules de formation continue pour permettre aux employés de mieux comprendre les attentes d'une clientèle internationale exigeante en termes de service hôtelier.

5. Le handicap de la desserte aérienne

Jusqu'à 2001 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 en 2001 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.

La desserte de la Nouvelle Calédonie par AOM a été la première abandonnée en mars 2001 puis, après la reprise par Air Lib des activités des sociétés AOM/Air Liberté en juin 2001, ce fut le tour en septembre 2001 de la desserte de la Guyane, déjà programmé par AOM/Air Liberté.

En avril 2002, Air Lib a arrêté également la desserte de la Polynésie française, laissant la place sur cette ligne à la compagnie internationale polynésienne Air Tahiti Nui. Seule l'exploitation, dans le cadre d'un accord de partage de codes avec Air France, des liaisons antérieurement mises en œuvre par AOM/ Air Liberté

à destination de la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion s'est poursuivie durant l'année 2002 jusqu'à l'arrêt définitif des activités d'Air Lib au début de 2003.

Aérolyon pour sa part a cessé en juin 2001 de desservir les DOM.

Le nombre de passagers a baissé en 2002 dans des proportions comparables sur les trois plates-formes des départements français d'Amérique (- 5,8 % à Cayenne avec 364 232 passagers ; - 5,3 % à Fort de France avec 1 436 761 passagers et - 5,2 % à Pointe à Pitre avec 1 719 835 passagers). Pour ces trois plates-formes, le nombre de passagers est revenu au niveau de celui des années 1996/1997. Il en va autrement à la Réunion, où le trafic global est stabilisé autour de 1 450 000 passagers.

Le trafic sur la desserte métropole-départements d'outre-mer a été multiplié par 3,7 de 1986 à 2000, avec 3,464 millions de passagers en 2000 (+5 % par rapport à 1999). Le million de passagers a été franchi pour la première fois en 1996 en Guadeloupe (1 242 677 en 2000) et en 1997 en Martinique (1 099 311 en 2000).

La détérioration du transport aérien sur les liaisons métropole-outre-mer en 2001 a conduit à une rupture nette du mouvement continu de hausse du trafic constatée depuis cinq ans, avec une baisse de 5,6 % du trafic. Ce mouvement s'est poursuivi en 2002, les difficultés d'Air Lib se combinant avec les effets consécutifs aux attentats du 11 septembre 2001 au niveau mondial. Aussi, le trafic a globalement continué de baisser en 2002 sur les liaisons vers les départements d'outre-mer (- 2,3 %) soit 3 200 000 passagers, mais avec des résultats plus négatifs pour les Antilles et la Guyane (respectivement -3,88 %, - 4,64 % et - 9,5 % à Pointe à Pitre, Fort de France et Cayenne) alors que le trafic vers la Réunion se redressait avec 877 192 passagers (+ 2 %).

L'arrivée de concurrents avait sensiblement entamé la position dominante d'Air France : elle était en 2002 de l'ordre de 51% pour la desserte des Antilles (- 2 % pour Fort de France et + 2 % pour Pointe à Pitre), 100 % pour celle de la Guyane (au lieu de 76 % en 2001 alors qu'Air Lib était encore présente) et de 45 % pour celle de la Réunion (- 1 %). Mis à part la Guyane, les parts de marché demeuraient encore globalement stabilisées en 2002.

Après l'arrêt de l'activité d'Air Lib, deux nouvelles compagnies ont vu le jour pour la desserte Réunion-Paris = Air Austral et Air Bourbon. Ces deux compagnies représentent 20 % du trafic, mais il est encore trop tôt pour tirer un bilan précis des conséquences de leur arrivée.

La part du trafic vers la métropole dans l'activité globale des plates-formes des départements d'outre-mer demeure prédominante et continue même de progresser en 2002 : 65,44 % du trafic total à Pointe à Pitre (63 % en 2000), 69,6 % à Fort de France (68 % en 2000), 54 % à Cayenne (51 % en 2000) et 60,48 % à Saint-Denis (61 % en 2000).

Sur les trois plates-formes des Antilles et de la Guyane, plus de 4 passagers sur 5 sont en 2002 sur vols domestiques (vers la métropole, intra ou inter-Dom). A noter sur le réseau régional exploité essentiellement par Air France et Air Caraïbes

la baisse de 10 % du trafic en 2002 sur la liaison Pointe-à-Pitre-Fort-de-France (248 252 passagers) liée surtout à la concurrence accrue du transport maritime avec la mise en service d'un modèle de navette plus rapide (3 heures au lieu de 4). Les liaisons entre les Antilles et la Guyane ont progressé pour leur part de 4 à 5 %.

L'offre aérienne pour l'outre-mer est aujourd'hui de qualité médiocre : le nombre de places offert a par exemple baissé de 11 % de 2001 par rapport à 2002 et les prix connaissent des fluctuations inacceptables pour un service de qualité médiocre (retards, confort sommaire...). La cherté du transport handicape la compétitivité des séjours tout compris par rapport à Cuba ou Saint-Domingue.

Les membres de la délégation ont été frappés par le manque de transparence des prix dans le secteur aérien. Malgré des demandes réitérées à différentes compagnies il a été impossible d'obtenir une décomposition rigoureuse du coût du transport aérien.

Le manque de concurrence conduit à des comportements de domination de la part d'Air France qui impose des conditions tarifaires particulièrement défavorables aux tours opérateurs qui doivent payer longtemps à l'avance leurs allotments alors même qu'ils ne connaissent pas les réservations de leur clientèle de plus la Qualité de confort de ces vols est très sommaire et de fréquents problèmes de ponctualité sont rencontrés.

Plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné qu'Air France créait par sa domination du marché une situation de pénurie de places qui ne pouvait être compensée par Corsair dont l'objectif premier est de transporter les clients de Nouvelles Frontières.

Corsair a d'ailleurs l'intention d'intensifier ses liaisons avec les Antilles pour développer une clientèle locale mais rencontre des difficultés pour obtenir des créneaux horaires intéressants et a eu tendance à augmenter ses tarifs dans les derniers mois.

Les membres de la délégation s'interrogent sur les conditions économiques offertes par les autorités de ST Martin pour sa partie hollandaise, à Air France qui propose des liaisons avec Paris à des conditions beaucoup plus avantageuses qu'avec la Guadeloupe continentale.

Ce sujet complexe supposerait que l'on dispose d'informations fiables sur les taxes d'aéroports demandés dans les différentes infrastructures des Antilles et que l'on dispose d'un comparatif des coûts de maintenance et de carburant. Sans ces informations objective il semble difficile d'améliorer la compétitivité des aéroports des Antilles françaises.

Il a également été très difficile de savoir pourquoi il n'existe pas de liaisons supplémentaires entre les Antilles françaises et les *hubs* américains, ce qui faciliterait la fréquentation américaine de nos îles.

Nos interlocuteurs ont tous insisté sur l'urgence d'intensifier les liaisons entre les Antilles et l'aéroport de Roissy car c'est l'unique solution pour attirer une

clientèle européenne qui fera escale à Roissy alors qu'elle est actuellement gênée par l'obligation de devoir changer d'aéroport.

a) En ce qui concerne Mayotte

Le trafic sur la plate-forme est toujours en progression en 2002 avec 145 688 passagers (+ 7,4 %), du fait principalement de la croissance continue depuis plusieurs années (en moyenne + 10 à 15 % l'an) de la ligne Mayotte-Réunion assurée par la compagnie Air Austral, basée à la Réunion, avec 104 365 passagers en 2002 (+ 8,7 %), qui a augmenté ses vols pour faire face à la demande.

A noter l'exploitation en progression en 2002 de la desserte des Comores vers Mayotte par la compagnie Comores Aviation et, à l'inverse, la baisse du trafic sur Madagascar liée aux diverses perturbations qu'a connue la desserte durant l'année.

Air Austral, sensible au désir de la population et des élus mahorais d'une liaison plus rapide vers la métropole, sans passage obligé par la Réunion et moins onéreuse sur le plan tarifaire, et prenant en compte l'évolution récente des dessertes assurées par Air France dans la région (abandon des lignes Paris-Comores en 1999 et Paris-Nairobi en 2000) a élaboré un projet de desserte Mayotte-Paris (avec escale technique à Nairobi à l'aller uniquement) offrant aux mahorais des conditions de temps de parcours et de confort d'un vol direct.

La mise en œuvre de ce projet supposait cependant au préalable la réalisation de travaux d'élargissement de la piste actuelle (de 28 à 45 mètres) dont le démarrage effectif est prévu d'ici la fin de 2003 (le coût est évalué à 10 millions d'euros). La mise en œuvre entre-temps de la desserte Réunion-Paris depuis la fin de juin 2003 à l'aide de deux B 777 par la compagnie a conduit la société à mettre en sommeil son projet de desserte Mayotte-Paris.

Air France a par ailleurs mis en œuvre depuis le 18 décembre 2001 une fois par semaine la liaison Paris-Victoria aux Seychelles en correspondance avec un vol Victoria-Dzaoudzi, effectué dans le cadre d'un accord de partage de codes par Air Seychelles, en Boeing 737 de 126 sièges, pour un tarif inférieur de 10 à 15 % à celui pratiqué en passant par la Réunion. Pour l'heure, elle n'est autorisée que pour deux ans à effectuer cette liaison.

Par ailleurs, le projet de création d'une compagnie mahoraise à vocation régionale, nommé AMI (Air Mayotte International) se poursuit. Une nouvelle demande a été présentée au CSAM au printemps 2003 et a reçu un avis favorable.

b) En ce qui concerne la desserte de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon

La desserte aérienne régulière extérieure de l'archipel est assurée vers le Canada (Halifax, Sydney, Montréal et Saint-Jean-de-Terre-Neuve) par la compagnie locale privée Air Saint-Pierre, dans le cadre d'une convention de service public signée avec l'Etat pour la couverture du déficit d'exploitation.

Le trafic international sur la plate-forme est revenu en 2002 à son niveau de 1999 et 2000 (environ 25 000 passagers) après avoir progressé en 2001 à plus de 27 000 passagers (cette diminution s'expliquant par la disparition de la desserte saisonnière par Icelandair vers l'Islande expérimentée en 2001 et de certains vols liés à l'exploration pétrolière). Le trafic intérieur, toujours sujet à variation, a baissé fortement en 2002 (5 600 passagers pour 7 400 en 2001), majoritairement pour des raisons climatiques.

Les évolutions constatées ces dernières années font ressortir la régionalisation croissante du trafic (la destination finale des passagers est désormais à 74 % le Canada (64 % en 1998) et la métropole à 24 % (28 % en 1998). La liaison sur Montréal, après une baisse en 2001 a fortement augmenté en 2002 avec plus de 4 400 passagers, soit un cinquième du total.

c) En ce qui concerne la desserte intérieure de la Guyane

Celle-ci est assurée par la compagnie Air Guyane, dans le cadre de conventions de service public passées avec la Région et l'Etat, lui permettant depuis le 1^{er} novembre 1997 de bénéficier d'une compensation financière versée par la Région et l'Etat (FIATA). Une mission d'inspection envoyée sur l'initiative du Gouvernement a fait ressortir une situation déséquilibrée au 31 décembre 2000. Cette situation a conduit à la signature d'un avenant à la convention, afin de permettre la poursuite des vols et de définir les voies et moyens devant permettre la signature d'une nouvelle convention à l'issue de ce délai, la Région ayant déclaré officiellement infructueux l'appel d'offres lancé en 2000 le 9 février 2000. Les négociations n'ayant pas abouti, il s'en est suivi un arrêt des activités de la société le 16 février 2001, suivi de sa mise en liquidation judiciaire. L'Etat, devant cette défaillance, a dû recourir provisoirement à des avions militaires, pour assurer le maintien d'une desserte aérienne minimale vers les communes de l'intérieur guyanais. Les négociations entre-temps se sont poursuivies et ont permis d'aboutir le 13 avril 2001 à la signature d'un protocole d'accord entre l'Etat, la Région et l'administrateur judiciaire, et un nouvel avenant courant jusqu'au 31 décembre 2001. La compagnie a ainsi repris ses vols le 31 mai 2001. En parallèle, la procédure d'appel d'offres pour une nouvelle convention a été lancée par la Région à la fin de juin 2001. Après le jugement de la Chambre d'appel de Cayenne du 6 mai 2002, les actifs de la compagnie Air Guyane ont été cédés au tout début de juin 2002 à la nouvelle compagnie Air Guyane SP, dirigée par M. Marchand. Les communes de Saint-Georges et de Maripasoula ont donc été à nouveau immédiatement desservies. Pour la commune de Saül, que les spécificités de la piste ne permettaient pas de desservir de façon habituelle par ATR, la compagnie a fait l'acquisition d'un avion de petite capacité, plus adapté. Sa desserte a ainsi repris le 10 août 2002.

Sur les sept premiers mois d'exploitation qui ont suivi, les résultats sont inférieurs aux prévisions, notamment sur la desserte de Saint Georges où le trafic est au-dessous des 50 % de celui attendu, en raison notamment de l'ouverture de la route.

6. Les perspectives de solutions et la loi de programme pour l'outre-mer

Confrontés à la détérioration de la desserte aérienne entre la métropole et leurs collectivités, différents élus de l'outre-mer ont souhaité que les pouvoirs publics prennent en compte le handicap au développement que constitue l'éloignement de leurs collectivités de la métropole et accordent à la desserte aérienne de ces dernières le bénéfice du dispositif financier mis en place au nom de la continuité territoriale pour la desserte aérienne de la Corse.

Toutefois, ces mesures dites « aides sociales » ne peuvent être efficaces que si une véritable concurrence se développe sur les différentes liaisons. Il s'agit là d'une condition indispensable pour faire évoluer la situation. Or des situations où la concurrence s'exerce de façon insuffisante demeurent. C'est le cas des Antilles ou de la Guyane. Aussi, le Gouvernement souhaite une plus grande pluralité de l'offre comme en témoignent les avis favorables émis par le conseil supérieur de l'aviation marchande sur les projets de nouvelles dessertes ou de nouvelles compagnies qui y ont été récemment présentées, notamment Air Caraïbes (Antilles-Paris) ou Air Mayotte International (desserte régionale au départ de Mayotte) De plus, deux nouvelles compagnies ont d'ores et déjà ouvert des liaisons supplémentaires sur Réunion-Paris, à savoir Air Austral et Air Bourbon.

Le Gouvernement étudie également de nouvelles dispositions pour adapter les obligations de service public qui doivent être mis en cohérence avec l'ensemble du dispositif.

Deux autres volets enfin de la loi de programme pour l'outre-mer, à savoir l'allègement des charges sociales pour les compagnies aériennes desservant l'outre-mer destiné à mieux assurer l'équilibre de leur exploitation, d'une part, et la simplification et l'élargissement du dispositif de la défiscalisation pour les entreprises de transport, d'autre part, complètent le dispositif.

7. Les autres aides

a) Dans le cadre des documents uniques de programmation 2000-2006, les régions Guadeloupe et Guyane ont préconisé un régime de soutien au fret, subventionné par le FEDER, des dispositifs d'aides, que la Commission européenne a considéré comme compatibles avec le traité CE. En effet, dans les régions ultrapériphériques, des aides à la fois non dégressives et limitées dans le temps peuvent être autorisées, dans la mesure où elles contribuent à compenser de façon proportionnée les coûts additionnels de l'exercice de l'activité économique inhérents aux facteurs identifiés à l'article 299 paragraphe 2 du traité.

Le dispositif a été autorisé pour la Guadeloupe le 11 octobre 2001 et permet une aide au transport des intrants pour les entreprises effectuant des activités de production-transformation ainsi qu'une aide au cabotage entre la partie dite continentale de l'archipel et les îles limitée à 50 % au maximum du coût hors taxe du transport.

Il a été autorisé le 12 mars 2001 pour la Guyane et permet une aide au coût du transport Guyane-Antilles et Guyane-métropole respectivement de 25 % et 30 % pour le transport aérien.

La région Martinique, hors document de programmation, a élaboré un régime d'aide identique pour le transport entre la Martinique et le reste du territoire national par la voie aérienne, qui a été autorisé par la Commission le 28 octobre 2002.

La région Réunion, pour l'heure, n'a pas mis en place un tel dispositif.

b) Le conseil européen de Séville en 2002, dans le prolongement de la décision prise lors des sommets de Barcelone et de Lisbonne concernant les réformes économiques prioritaires, a demandé que les travaux entrepris soient poursuivis activement, de façon à permettre la révision des orientations communautaires actuelles en matière de réseaux transeuropéens de transports et la mise en place du ciel unique dans les délais convenus.

Il a également invité le Conseil et la Commission à approfondir la mise en œuvre de l'article 299, paragraphe 2 du Traité qui reconnaît la spécificité des régions ultrapériphériques et à présenter les propositions adéquates pour la prise en compte de leurs besoins spécifiques à travers les différents politiques communes, notamment celle des transports.

A cet effet, les sept régions ultra-périphériques de l'Union ont signé en juin 2003 au ministère de l'outre-mer un mémorandum, transmis à la Commission. Il intègre un volet transports rappelant la nécessité de la pleine garantie et de la priorité absolue qui doit être donnée au sein de la politique commune des transports à la reconnaissance et à la mise en œuvre du principe de continuité territoriale.

Il souligne la nécessité de garantir dans la réglementation relative aux obligations de service public de l'assurance de niveaux de qualité et de prix correspondant aux besoins des populations et aux objectifs de développement des RUP, ainsi que des procédures d'appel d'offres plus adaptées. Il demande également la possibilité, dans le respect des règles de la concurrence, d'accès aux aides communautaires pour les déplacements liés à la formation, à la recherche d'emploi et à la mobilité des chercheurs et l'établissement et le développement des réseaux trans-européens de transports (RTE-T).

II.— LES PREMIERES MESURES POUR RELANCER LE SECTEUR DU TOURISME

A.— FAVORISER LA RENOVATION DU PARC HÔTELIER PAR LA DEFISCALISATION

1. le nouveau dispositif de défiscalisation

Le précédent dispositif de défiscalisation comportait de graves inconvénients car il permettait de procéder à des travaux d'embellissement des hôtels mais il n'était pas possible de mener des opérations lourdes de réhabilitation. Le nouveau dispositif mis en place par la loi de programme lève toute ambiguïté en la matière.

Le titre 1^{er} de cette loi porte sur les « mesures en faveur de l'emploi » et prévoit, en son article 1^{er}, une exonération portée à 100 % du montant des cotisations patronales dans la limite d'un montant de rémunération égal à 1,5 fois le SMIC.

Le titre II de la loi de programme concerne les « mesures fiscale de soutien à l'économie » et, pour restaurer la marge de rentabilité du secteur hôtelier par le recours à l'investissement externe, il a prévu :

– de porter le taux de défiscalisation à 70 % pour les travaux de rénovation ou de réhabilitation hôtelière dans les DOM ;

– de rétablir la « détunnélisation », c'est-à-dire la possibilité d'imputer sur le revenu global des investisseurs les déficits provenant de l'exploitation des sociétés en nom collectifs (SNC), et ce au profit des opérations de rénovation ou de réhabilitation hôtelière. Pour inciter les investisseurs à agir rapidement sur ces rénovations ou réhabilitations hôtelières, cette mesure, est limitée à 5 ans ;

– de lever pour cinq ans dans les DOM le plafonnement des investissements lorsque ceux-ci portent sur des opérations de rénovation ou de réhabilitation hôtelière ;

– de permettre aux conseils généraux des DOM d'adopter des mesures d'exonération de la taxe de publicité foncière ou des droits d'enregistrement pour les acquisitions d'immeubles destinés à l'exercice d'une activité hôtelière, dès lors que cet immeuble sera utilisé pour cette activité hôtelière pendant au moins huit années ;

– de porter de 50 à 70 % le taux de réduction d'impôt pour les investissements réalisés dans le secteur de la location de bateaux de plaisance, ce qui commence à porter ses fruits puisqu'on voit réapparaître des dossiers d'agrément fiscal pour des remplacements de bateaux en service ou même pour de nouvelles acquisitions.

2. Un soutien financier accru à la filière touristique

L'ensemble des partenaires institutionnels et financiers se sont mobilisés pour soutenir les professionnels du tourisme, tout particulièrement aux Antilles où la crise était la plus grave.

– L'Agence française de développement et la Banque européenne d'investissement ont donné leur accord pour l'octroi d'un prêt à la région Guadeloupe de 76 millions d'euros (soit 38 millions d'euros pour chacun de ces établissements) dont 50 % seraient utilisés par la région sous forme d'avances remboursables aux entreprises du secteur touristique. Ces avances seraient octroyées par décision d'un comité d'engagement comprenant des représentants de la région et après avis d'un comité technique regroupant divers services de l'Etat, les deux chambres de commerce et d'industrie et le secteur bancaire.

L'Etat a décidé d'accorder une bonification d'intérêts à la partie de ces avances allouée sur les ressources provenant de l'Agence française de développement (AFD), destinées notamment à aider à la rénovation du parc hôtelier (1 500 chambres sont déjà en cours de rénovation en Guadeloupe grâce à ces aides et à celles du DOCUP).

Le conseil régional de la Guadeloupe a délibéré au début du mois de mars 2003 sur le nouveau régime de ces prêts ; le comité d'engagement et le comité technique ont été mis en place, ce qui devrait permettre l'octroi des premiers prêts à partir de septembre 2003.

Une partie importante du parc hôtelier guadeloupéen nécessite des travaux lourds de réhabilitation portant sur environ 3 000 chambres pour un coût moyen d'environ 50 000 euros par chambre. Cela représente des investissements de l'ordre de 140 à 150 millions d'euros.

– La mise en place des mesures de simplification des procédures relatives à l'utilisation des fonds structurels européens décidées par la Commission européenne et le Gouvernement français a fait l'objet de circulaires interministérielles des 19 août et 27 novembre 2002 et d'une circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002. Il s'agit par là d'améliorer l'accès aux DOCUP, de simplifier les procédures de demande d'aides et d'octroi de celles-ci ainsi que de renforcer l'appui aux projets.

Il a été demandé aux préfets des DOM de veiller à ce que ces mesures bénéficient en priorité aux opérations de restructuration des établissements hôteliers et aux opérations liées au secteur touristique. Les dossiers en cause seront instruits par les délégués régionaux au tourisme.

– Un renforcement du régime des aides en faveur de l'hébergement touristique indépendant et familial est intervenu en Guadeloupe lors du comité national de suivi de l'utilisation des fonds structurels (17 mars 2003) et a permis de faire passer le plafond de ces aides de 35 à 50 % du coût de la rénovation.

– L'information des professionnels du tourisme sur les aides qui peuvent leur être allouées par l'agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV), a donné lieu à une réunion tenue en Guadeloupe le 23 avril 2003, en présence du secrétaire d'Etat au tourisme (qui se rend dans l'un des départements antillais tous les mois en alternant Guadeloupe et Martinique) et d'agents de l'ANCV. Une nouvelle mission de l'ANCV devrait avoir lieu en octobre ou novembre 2003 pour finaliser les compléments d'aide (10 à 20 %) de l'ANCV aux investissements en matière d'hôtellerie indépendante et familiale.

Le secrétaire d'Etat au tourisme a prévu que ce dispositif d'aides de l'ANCV pourrait être d'un montant annuel de l'ordre de 1 million d'euros pour les quatre DOM.

B.— ASSURER UNE MEILLEURE PROMOTION TOURISTIQUE

Il a paru important d'aider les collectivités locales à définir une stratégie de promotion vis-à-vis de plusieurs cibles de clientèle. C'est pourquoi a été mise en place une assistance technique aux collectivités pour les aider à définir et à mettre en oeuvre leur stratégie touristique, par le biais d'études et d'assistance au montage des produits.

A cet effet, l'Agence française d'ingénierie touristique (AFIT) s'est rendue en Guadeloupe pour y poursuivre les travaux de mise en oeuvre d'un plan stratégique de Saint-Martin et de projets de contrats de stations pour les villes du Moule et de Saint-François ainsi qu 'aider à la réalisation d'un parc paysager dans la zone de production de canne à sucre du Nord de la Grande Terre. En outre les travaux de mise en place d'un schéma de développement et d'aménagement du tourisme (SDAT) en Guadeloupe ont démarré le 7 avril dernier.

Une convention entre le ministère de l'outre-mer (gestionnaire de crédits européens du PNAT) et l'AFIT vient d'être conclue. Elle prévoit l'octroi d'un crédit pouvant aller pour les quatre DOM jusqu'à 248 000 euros sur deux ans (soit 85 % du coût prévisionnel éligible au FEDER) pour des actions de promotion du tourisme, le solde étant pris en charge par le secrétariat d'Etat au tourisme (43 800 euros). L'AFIT a recruté deux chargés de mission pour mener localement les travaux d'ingénierie touristique (l'un pour les Antilles-Guyane et l'autre pour La Réunion). Ces emplois s'ajoutent à ceux des agents de l'AFIT employés à Paris pour travailler sur l'outre-mer (une fonctionnaire à mi-temps et un emploi jeune recruté à cet effet).

Pour améliorer la connaissance de l'outre-mer des mesures spécifiques ont été décidées

Un club produit outre-mer a été installé le 6 mars 2003 au sein du GIE Maison de la France pour mobiliser toutes les énergies en faveur de l'ensemble des destinations ultramarines françaises et coordonner l'intervention outre-mer des différents membres, publics ou privés, du GIE. Un règlement intérieur a été élaboré (qui prévoit notamment le montant des cotisations des membres) et le club – qui compte actuellement 28 membres – réalise une brochure, un manuel de ventes, des affiches et un dossier de presse.

Le ministère de l'outre-mer a alloué en 2003 une subvention exceptionnelle de 100 000 euros au profit de ce club Le budget 2003 du club et de l'ordre de 375 000 euros.

Une campagne de communication sur l'outre-mer va être réalisée en octobre-novembre 2003 sous l'égide de Maison de la France dans le dernier trimestre de l'année 2003.

Une subvention de 1 million d'euros a été allouée pour cette opération sur crédits FIDOM (0,5 million d'euros) et FIDES (0,5 million d'euros) du ministère de l'outre-mer, sur un montant prévisionnel de 2,1 millions d'euros (Maison de la France allouant 0,1 million d'euros, les adhérents du club produit outre-mer 0,2 million d'euros et les partenaires de la campagne 0,8 million d'euros).

Cette campagne aura lieu sur le thème « La France des 3 océans » et sera réalisée en métropole (à la radio, dans des journaux et dans des stations de métro et de RER) et dans certains pays voisins. Son thème pourra être repris et décliné ensuite par les différents partenaires cofinçant l'opération.

Pour qu'elle soit efficace, il a été estimé que cette campagne devrait être renouvelée pendant trois années consécutives, ce qui nécessite toutefois que le ministère de l'outre-mer ait des disponibilités financières suffisantes sur le FIDOM (0,6 million d'euros par an, avec la subvention au club produit outre-mer) et sur le FIDES (0,5 million d'euros par an), et ce en 2004 et en 2005. Le comité interministériel du tourisme du 9 septembre 2003 a « acté » cette reconduction, sous la réserve financière précitée.

Pour sensibiliser davantage les professionnels du tourisme des DOM à l'accueil des touristes et à l'importance de la qualité des relations humaines dans les rapports avec la clientèle, la campagne « Bonjour ! » prise en charge au plan national par Maison de la France est reconduite en 2003 (est sa 10^{ème} édition) et élargie à de nouveaux réseaux (commerces, banques, administrations) avec des logos personnalisés dans chaque DOM. Cette campagne a été lancée dans la deuxième quinzaine d'avril 2003.

Une campagne de sensibilisation de la population est également reconduite en 2003 sous forme de grandes affiches déclinant la campagne « Bonjour ! » avec ses accroches et visuels personnalisés pour les DOM.

Des cartes postales « Votes de l'accueil » sont distribuées aux touristes séjournant en métropole et dans les DOM, via les offices de tourisme, en vue de décerner le « Trophée de l'accueil » aux établissements les plus méritants.

Enfin, pour inciter davantage de métropolitains à se rendre outre-mer notamment en plein hiver, les chaînes publiques nationales de radiodiffusion et de télévision ont été invitées à insérer, dans les bulletins météorologiques qu'elles diffusent à des heures de grande écoute, des données sur le climat et les températures de l'outre-mer. Mais, à ce jour, cette mesure n'a pas été généralisée et reflète le manque d'informations données par les media métropolitains sur l'outre-mer.

C.— LE RENFORCEMENT DU DIALOGUE SOCIAL ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE AUX ANTILLES

La qualité de la main d'œuvre est un facteur déterminant pour la réussite dans une activité de services. Il paraît donc urgent d'apaiser le climat social pour améliorer l'accueil des touristes. La mission parlementaire a été frappée du décalage existant entre l'amabilité de l'«homme de la rue» vis-à-vis des touristes et l'attitude souvent distante des employés d'hôtel.

Les situations sont aujourd'hui très diversifiées et la situation est surtout critique dans les grosses unités hôtelières. La Martinique a réussi à améliorer considérablement son climat social et le nombre de journées de grève a chuté depuis près de deux ans. Il semble que le mécanisme de dialogue social mis en place par les partenaires sociaux appuyés par la Direction Régionale du Travail, au sein de l'ARACT, association régionale pour l'amélioration des conditions de travail soit une réelle réussite car ce processus informel a permis de désamorcer des conflits sociaux qui auraient pu être très durs.

La Guadeloupe connaît une situation beaucoup plus problématique car les syndicats de sensibilité indépendantiste, au premier rang desquels l'UGTG, ne veulent pas avancer dans la voie du dialogue qu'ils considèrent biaisé car ils contestent la légitimité de l'administration dans son rôle de médiateur et dénie au patronat toute intention de trouver des solutions pour améliorer les conditions de travail.

Malgré ce contexte difficile qui se traduit par un nombre de jours de grève très élevé avec de fréquentes occupations des installations productives, coupures de courant et blocages des routes, les autorités administratives cherchent à renouer le dialogue social dans le cadre d'une sorte de conférence du dialogue social dont le premier objectif est de recenser les points de litige. L'annonce du départ de la société ACCOR a eu indirectement un effet positif car elle a conduit les partenaires sociaux à réagir pour nuancer le tableau très pessimiste dressé par les médias des rapports sociaux en Guadeloupe. Il est encore trop tôt pour savoir si cette amorce de dialogue social qui cherche à instaurer des relations de travail contractuelles fondées sur le principe «donnant donnant», conduira à une recomposition du paysage syndical et à une marginalisation des organisations syndicales qui refusent tout compromis.

La question de la formation professionnelle est moins conflictuelle mais s'est heurtée pendant plusieurs années à l'attentisme des professionnels et de l'Education nationale.

Dès 2003 il est prévu d'envoyer des jeunes en métropole, voire dans des pays étrangers, pour améliorer leur formation aux métiers liés au tourisme et élargir leur champ culturel. Pour cela, l'ANT et l'AFPA ont été invitées à se mobiliser, en liaison avec les entreprises et organismes professionnels concernés et avec les conseils régionaux, et à recourir aux divers outils possibles, tels que la formation individualisée mobilité (FIM), le projet initiative jeune (PIJ) et le passeport mobilité.

Le centre de formation Tezenas du Montcel (Saint-Etienne) entend recruter, pour la rentrée scolaire de septembre 2004, des jeunes des quatre DOM âgés de moins de 26 ans en vue de leur faire préparer en métropole et dans leur DOM d'origine (formation en alternance), des formations de niveau BTS dans les secteurs du tourisme. Cette mesure est appuyée par le secrétariat d'Etat au tourisme et le ministère de l'outre-mer qui ont sensibilisé les préfets à cette opération, en leur demandant de la faire connaître aux conseils régionaux, aux socio-professionnels et aux lycéens et rechercher les moyens de cofinancer cette action par des crédits régionaux et européens (FSE), pour compléter la subvention de 35 000 € du secrétariat d'Etat au tourisme.

La maîtrise des langues étrangères est aujourd'hui notoirement insuffisante et un effort très net doit être mené en ce sens. Certains professionnels ont aussi insisté sur l'importance de permettre à des jeunes d'aller en stage dans d'autres pays pour revenir Outre-mer avec une meilleure connaissance de la culture de la clientèle étrangère qui a parfois des habitudes qui déconcertent les employés qui ne sont jamais allés à l'étranger.

Le Service militaire adapté (SMA) doit accentuer ses actions de formation des jeunes gens et jeunes filles effectuant leur service militaire pour les aider à se reconverter dans le civil dans les métiers de l'accueil des touristes et de la restauration. Ces actions sont entreprises au sein de certaines des unités du SMA implantées outre-mer (DOM et Mayotte) ainsi qu'à Périgueux. Les premières formations ont commencé en avril 2002 et concernent au total 209 personnes pour 2002-2003, dont 40 en Guadeloupe.

L'accord-cadre de formation des personnels de l'hôtellerie signé en Guadeloupe à la fin de 2001 est mis en oeuvre de façon intensive, en particulier au cours des périodes de basse saison et l'opération « charte de qualité » prévue avec le groupement des hôtels de tourisme de la Guadeloupe devrait former 1000 autres salariés. Cette dernière opération est en cours de bouclage financier.

Il convient de remarquer que Mme Arlette Franco, députée des Pyrénées orientales, à laquelle le Premier ministre a confié une mission auprès du secrétariat d'Etat au tourisme sur la formation aux métiers du tourisme, s'est rendue en Guyane du 19 au 26 avril 2003 et y a rencontré les partenaires institutionnels et les professionnels du tourisme. Elle a remis son rapport sur « les diplômés et les informations aux métiers du tourisme » en mai 2003, lequel comporte un développement sur la spécificité de l'outre-mer (consacré en fait aux trois départements français d'Amérique).

D.— LES AUTRES PISTES POSSIBLES POUR RELANCER LE TOURISME

a) Diversifier les produits touristiques

Un premier effort devrait d'abord être mené pour mieux connaître les attentes de la clientèle et mieux apprécier le jugement qu'elle a porté sur son premier séjour. La structure de promotion régionale du tourisme pourrait très bien mener ces enquêtes éventuellement avec le soutien logistique de l'Afit.

Plusieurs pistes ont été évoquées pour diversifier la clientèle :

- étudier les possibilités de tourisme thermal et de santé avec des centres de thalassothérapie afin d’attirer la clientèle retraitée ;
- créer un centre d’entraînement pour sportifs de haut niveau afin de disposer d’installations sportives en zone tropicale permettant aux sportifs des pays de l’hémisphère Nord de préparer des compétitions en zone tropicale ;
- créer de golfs supplémentaires, facteur important pour attirer une clientèle haut de gamme ;
- transformer une partie du parc hôtelier déjà un peu ancien en village résidentiel de tourisme et créer de véritables hôtels haut de gamme respectant les normes de confort internationales ;
- mettre en place des circuits sportifs avec un tourisme chez l’habitant professionnalisé ;
- créer un grand centre de congrès pour attirer un tourisme d’affaires tout au long de l’année ;
- améliorer les services nautiques pour attirer les plaisanciers et les amateurs de sports aquatiques ;
- s’organiser avec les Antilles anglaises pour mettre sur pied des séjours combinés avec découverte de plusieurs îles de la Caraïbe ;
- étudier les conditions de développement des casinos et autres jeux pour attirer une clientèle haut de gamme.

Ces différents produits à développer auraient pour objectif principal de prolonger la saison touristique et de permettre ainsi un meilleur amortissement des investissements.

b) Mieux tirer profit du patrimoine culturel

Les centres-villes des Antilles se sont particulièrement dégradés et il conviendrait de tirer un meilleur parti des bâtiments militaires par exemple qui ornent le front de mer. De même les promenades de bords de mer et les zones portuaires devraient être réaménagées. Un premier pas a été fait avec la décision de porter à 80% l’aide de l’Etat à la réalisation de travaux pour le ravalement des façades. Un arrêté interministériel du 1^{er} septembre 2003 prévoit cette disposition jusqu’à la mi- 2007. Parallèlement des crédits prélevés sur la LBU devraient contribuer à financer des centres d’hébergement pour toxicomanes afin de tenter de limiter l’extension des « squats » qui s’étendent dans les immeubles vétustes des centres-villes.

c) Reconvertir le personnel hôtelier le plus ancien

Tous nos interlocuteurs ont insisté sur l'importance d'un rajeunissement massif du personnel hôtelier car le personnel actuel n'est pas en mesure de se former aux techniques actuelles de l'animation touristique et du service hôtelier. Une partie du personnel pourrait être reconverti pour faire découvrir aux touristes le patrimoine et les traditions des villages les plus typiques, certains autres pourraient former des jeunes en alternance. Pour les autres, qui ont généralement commencé à travailler très jeunes, des plans de préretraite devraient être envisagés même si les obstacles financiers semblent difficiles à surmonter.

d) réduire la précarité du travail

De nombreux interlocuteurs ont insisté sur la nécessité d'améliorer les conditions de travail et pour réduire la saisonnalité de l'emploi dans le tourisme.

Il est en effet difficile de stabiliser du personnel si celui-ci est contraint d'être au chômage plusieurs mois de l'année. Il conviendrait donc de réfléchir aux possibilités de faciliter l'association de plusieurs employeurs dans un GIE par exemple pour les salariés puissent avoir un contrat annualisé en travaillant pour différents employeurs au cours de l'année.

De même il serait très utile d'alléger les formalités de déclaration des personnels « extra » afin d'éviter le recours au travail au noir et de créer un statut du travail saisonnier pour améliorer son indemnisation chômage.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 15 octobre 2003 conjointe avec la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, la Commission a entendu Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, sur les crédits de son département pour 2004.

M. Patrick Ollier, président de la commission des Affaires économiques, a remercié Mme Brigitte Girardin d'être venue présenter son budget et dresser un premier bilan de sa politique outre-mer. Il s'est félicité du vote de la loi de programme, qui propose des solutions concrètes pour surmonter le handicap de l'enclavement en affirmant le principe de continuité territoriale, rendant ainsi possible la réduction du coût de la desserte aérienne qui est un des facteurs qui affaiblissent le dynamisme du tourisme. Il a indiqué que la loi de programme permettrait de relancer l'investissement productif avec un nouveau mécanisme de défiscalisation qui sera géré de manière déconcentrée par des décisionnaires qui connaissent les spécificités de l'outre-mer.

Il a souhaité obtenir des précisions sur les nouvelles compétences des collectivités locales et leur droit à l'expérimentation. Il a évoqué les inquiétudes suscitées par le financement des transferts de compétences, inquiétudes d'autant plus sensibles que les collectivités sont fortement endettées et disposent d'un faible potentiel fiscal. Il a demandé si les particularismes fiscaux de l'outre-mer seraient maintenus et quels seraient les outils de compensation financière prévus pour tenir compte de handicaps spécifiques tels que la pression démographique et les retards d'équipement structurants. Il a également interrogé la ministre sur les projets de modification des règles d'attribution des dotations aux collectivités locales afin de ne pas tenir compte uniquement du facteur démographique.

Il a enfin annoncé la création d'une mission d'information sur le coût de la desserte aérienne en outre-mer, dont sera chargé M. Joël Beaugendre et qui se situe dans le droit fil du travail déjà effectué par la mission qui a étudié en décembre dernier la crise du tourisme aux Antilles.

M. Xavier de Roux, vice-président de la commission des Lois, a souligné que les préoccupations de celle-ci rejoignaient celles exprimées par le président de la commission des Affaires économiques. Il a insisté sur l'importance de la politique fiscale entreprise en faveur de l'outre-mer et a rappelé l'ampleur des évolutions institutionnelles engagées.

Avant de présenter le projet de budget pour 2004 de son ministère, qui s'élève à 1,121 milliard d'euros, en augmentation de 3,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, et de donner les axes prioritaires de son action pour l'an prochain, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a insisté sur deux points.

Tout d'abord, ce projet de budget résulte d'un équilibre entre deux nécessités, celle de maîtriser la dépense publique et celle d'assurer le financement des besoins spécifiques de l'outre-mer, dont les engagements figurent dans la loi de programme promulguée le 21 juillet 2003. La maîtrise de la dépense publique se traduit de trois façons : la première réside dans un souci d'être réaliste dans les demandes et de ne pas afficher de fortes hausses de crédits dont on sait par avance qu'une partie ne sera pas dépensée. À titre d'exemple, dans le projet de budget pour 2004, la dotation destinée à financer le passeport mobilité, qui diminue de 30 %, correspondra aux besoins réels de financement. La deuxième consiste à faire des économies de structures : déjà, l'an dernier, dans la loi de finances pour 2003, une économie de 31 millions d'euros avait été réalisée grâce à la non-reconduction de la créance de proratisation. Pour 2004, un effort a été demandé à l'Association nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) et une économie structurelle de 7 % sur sa subvention de fonctionnement sera réalisée ; il s'agit de maîtriser ses coûts d'intervention pour une dépense publique plus efficace. La troisième manière réside dans le financement des mesures nouvelles par redéploiement des crédits ; c'est le cas des mesures nouvelles pour l'emploi prévues par la loi de programme et inscrites au sein du Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte (FEDOM) et qui seront financées principalement par les économies structurelles réalisées par les sorties du dispositif des emplois jeunes. En effet, malgré le maintien outre-mer en 2004 d'un dispositif dérogatoire, une économie de 35 millions d'euros sera redéployée au profit de mesures en faveur du secteur marchand. Cette orientation claire permettra de financer, à enveloppe constante, une politique tournée vers l'emploi dans l'entreprise et non vers l'emploi aidé.

L'outre-mer contribue donc à l'effort de maîtrise de la dépense publique ; il le fait à la hauteur de ses moyens et en tenant compte de sa structure budgétaire. En effet, le budget de l'outre-mer est essentiellement consacré à des dépenses sociales, qui représentent plus des deux tiers des crédits inscrits. Or, pour le Gouvernement, ainsi que l'a rappelé le Premier ministre lors de son déplacement à La Réunion en janvier 2003, aucune économie ne doit être réalisée sur les dépenses sociales.

La seconde nécessité à laquelle répond ce projet de budget est d'assurer le financement des besoins spécifiques de l'outre-mer, qu'il s'agisse des besoins qui existent dans le domaine de l'emploi, du logement, du soutien aux collectivités locales, du passeport mobilité et des contrats de développement ou de certains dispositifs de la loi de programme et de la mesure nouvelle prise au titre de la couverture maladie universelle (CMU). La loi de programme est financée principalement par le biais de « la dépense fiscale », qui est évaluée par le ministère de l'économie à 171 millions d'euros en année pleine, et, s'agissant de la continuité territoriale, par le budget des transports et de la mer à hauteur de 30 millions d'euros. Le ministère chargé des affaires sociales finance une large part des exonérations de charges sociales et verra sa dotation pour l'outre-mer augmenter de 145 millions d'euros. Le projet de budget tient compte, pour un montant de 50 millions d'euros, d'une mesure nouvelle très attendue par nos compatriotes d'outre-mer, celle concernant la CMU : le Premier ministre a annoncé à la Réunion le relèvement du plafond d'éligibilité de la CMU afin de permettre aux personnes les plus démunies d'avoir un droit à la protection complémentaire en matière de santé.

Le second point concerne les résultats obtenus en 2003 : ce bilan est en cohérence avec ce que souhaitent les deux commissions, à savoir examiner les prévisions et connaître les réalisations. À cet égard, les annulations de crédits qui sont intervenues cette année à hauteur de 44 millions d'euros n'ont nullement affecté les crédits votés, puisqu'elles ont été inférieures de 17 millions d'euros aux reports de crédits de 2002 sur 2003. La dotation du FEDOM est équivalente à celle de 2003 et les crédits de la LBU augmentent de 17 millions d'euros.

En matière d'emploi, la baisse régulière du taux de chômage outre-mer doit être soulignée. En effet, entre août 2002 et août 2003, elle a atteint 8,2 % et a touché tout particulièrement les jeunes (- 10 %) et les chômeurs de longue durée (- 10 %). Si cette amélioration significative ne doit pas masquer la persistance d'un taux de chômage beaucoup plus élevé qu'en métropole (25 %), trois enseignements peuvent en être tirés : le premier est celui du bien-fondé de la politique pour l'emploi que mène le Gouvernement outre-mer et qui donne des résultats concrets, dans la droite ligne des dispositions de la loi « Perben » de 1994 ; le deuxième est celui de la nécessité de maintenir l'effort budgétaire en faveur de l'emploi, y compris de l'emploi aidé, compte tenu du dynamisme démographique et du fait que la loi de programme pour l'outre-mer ne produira que progressivement ses effets dans le courant 2004 ; le troisième enseignement est que les crédits pour l'emploi concourent à faire diminuer le chômage et que, si celui-ci n'avait pas diminué outre-mer dans les proportions indiquées, 70 millions de dépenses supplémentaires auraient été supportés par l'UNEDIC et par l'État.

Dans cette perspective, la réorientation du FEDOM vers la création de vrais emplois dans le secteur marchand sera accentuée. Cette réorientation se concrétisera essentiellement par la mise en œuvre du nouveau dispositif d'exonérations de charges sociales des contrats d'accès à l'emploi (CAE), inscrit dans la loi de programme, dont le nombre augmentera de 20 % en 2004. Cette loi a prévu également un dispositif nouveau en faveur des jeunes diplômés et des jeunes Mahorais pour un montant d'environ 2 millions d'euros. Ces nouveaux dispositifs devraient permettre de favoriser l'accès de la jeunesse ultramarine à des emplois durables dans les entreprises.

Pour autant, la politique pour l'emploi demeure réaliste et s'efforce d'assurer cette réorientation du FEDOM de manière progressive sans rupture brutale avec les moyens consacrés aux emplois aidés. Le dynamisme démographique outre-mer, comme la montée en puissance progressive des dispositions de la loi de programme, conduisent à maintenir pour 2004 un volume d'emplois aidés identique à celui qui a été réalisé cette année. C'est pourquoi le nombre de contrats emploi solidarité (CES), de contrats emplois consolidés (CEC) et de contrats d'insertion par l'activité (CIA) réalisé en 2003 sera reconduit pour 2004, de même que le dispositif spécifique en faveur des emplois jeunes. Cet ensemble de mesures permet de bien prendre en compte la spécificité du marché du travail outre-mer et constitue une réponse adaptée aux besoins à satisfaire.

Enfin, parce qu'ils sont au cœur des priorités budgétaires du ministère, les crédits pour l'emploi feront l'objet d'une première expérimentation en Martinique que conduira le ministère dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la loi

organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Cette expérimentation, qui a vocation par la suite à être étendue aux autres départements d'outre-mer, consiste, au travers d'un contrat d'objectifs, à globaliser les mesures et les crédits pour l'emploi alloués à ce département pour y mener une politique de l'emploi dynamique au plus près du terrain et améliorer l'insertion des publics prioritaires que sont les jeunes, les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires du RMI. Enfin, comme l'an dernier, le ministère adressera, conjointement avec celui des affaires sociales, une directive à chacun des préfets sur l'utilisation des crédits pour l'emploi.

Ce réalisme ne conduit pas à oublier la part non négligeable du travail informel dans les économies outre-mer. C'est pourquoi cet effort soutenu en faveur de l'emploi s'accompagne d'une action particulière et déterminée du Gouvernement pour lutter contre l'immigration clandestine. À Mayotte, le ministère de l'outre-mer financera en 2004 la mise en place d'un radar, en coopération étroite avec les ministères de l'intérieur et de la défense, afin d'assurer une surveillance efficace du lagon mahorais et lutter contre l'immigration clandestine par voie maritime. Il s'agit d'intensifier des efforts qui commencent à donner des résultats, puisque, au cours du premier semestre 2003, les reconduites à la frontière ont augmenté de plus de 30 %.

L'objectif prioritaire du Gouvernement est donc de faire baisser significativement le niveau du chômage et, en particulier, celui des jeunes et de faciliter leur formation et leur insertion. Le passeport mobilité, mis en place l'an dernier, s'inscrit parfaitement dans cette logique en permettant aux bénéficiaires d'élargir leurs perspectives de formation et de postuler plus facilement à des emplois notamment en métropole. Un effort particulier sera réalisé en faveur des sportifs ultramarins.

Deuxième poste de dépenses du budget du ministère, le logement constitue toujours un volet essentiel de l'action du Gouvernement outre-mer. Avec 287,5 millions d'euros d'autorisations de programme et 173 millions d'euros de crédits de paiement, les dotations de l'an dernier sont reconduites afin de répondre aux besoins liés à la forte croissance démographique et à l'insuffisance manifeste du parc. Deux dispositions permettront en outre d'augmenter les moyens en faveur du logement pour 2004 : la baisse de la taxe sur la valeur ajoutée inscrite dans la loi de programme, qui permettra de dégager environ 3 millions d'euros et la baisse des taux des prêts délivrés par la Caisse des dépôts et consignations, qui correspond à une aide supplémentaire de 7 %.

Les résultats de l'année 2003 sont très encourageants car ils montrent bien que, face à des besoins qui restent importants, il est possible de mieux consommer les crédits. L'année 2003 devrait se caractériser par une consommation de plus de 280 millions d'euros d'autorisations de programme soit 20 millions d'euros de plus que la moyenne de ces cinq dernières années. Les résultats sur le terrain sont aussi en nette amélioration et les réalisations supérieures à celles de l'an dernier. Ainsi, à la date du 30 septembre 2003, la consommation des crédits de paiement a augmenté de 20 % par rapport au 30 septembre 2002. De même, le nombre de logements financés a progressé de 36 % sur la même période, soit 1 400 logements supplémentaires. La situation devrait s'améliorer encore.

Un tableau de bord devrait être mis en place pour permettre de suivre régulièrement les résultats de chaque département d'outre-mer. Les directeurs départementaux de l'équipement sont désormais régulièrement invités au ministère pour faire le point de leurs éventuelles difficultés et des résultats qu'ils obtiennent.

Pour 2004, l'effort sera principalement centré sur la simplification des procédures et sur la prise en compte des problèmes fonciers. Cette année a été lancée la chasse aux procédures et aux documents inutiles et des expérimentations dans ce sens ont été conduites ; ainsi, un guichet unique a été mis en place en Guadeloupe, afin de faciliter les démarches des opérateurs et les dossiers ont été allégés en Martinique par suppression de pièces redondantes.

Enfin, l'amélioration de l'offre de logements ne saurait être effective si elle n'était pas accompagnée d'un travail complémentaire sur le foncier : pour accroître le nombre de logements sociaux construits, il est indispensable que les opérateurs du logement social puissent disposer de terrains aménagés en nombre suffisant ; dans cet esprit, seront simplifiées les procédures du fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU), pour redéfinir un partenariat entre l'État et les collectivités et faire en sorte que ce fonds devienne un véritable outil d'aménagement du territoire.

Cet effort budgétaire est complété par d'autres mesures visant à faciliter les actions entreprises en faveur de la construction de logements sociaux et de l'accession sociale et très sociale outre-mer, comme par exemple la relance de la défiscalisation des logements ou le dispositif d'exonération de la taxe foncière dans les opérations de réhabilitation. Les engagements et les efforts de l'État en faveur du logement et de la lutte contre l'habitat insalubre sont donc respectés et plus que jamais poursuivis.

Le projet de budget pour 2004 traduit aussi une accentuation du soutien financier aux collectivités d'outre-mer pour un montant total de 116 millions d'euros, en progression de 7 % par rapport à 2003. C'est une responsabilité de l'État de compenser des déséquilibres structurels que subissent certaines collectivités d'outre-mer ou de financer le transfert de compétences. Les crédits pour 2004 permettront de participer au financement des dessertes maritimes à Wallis-et-Futuna et à Saint-Pierre-et-Miquelon, d'augmenter les dotations globales en faveur de la Nouvelle-Calédonie et de financer des besoins nouveaux à Mayotte. Dans ces deux derniers cas, le budget 2004 accompagne les évolutions des collectivités concernées.

Le soutien aux collectivités d'outre-mer ne se limite pas aux seuls crédits inscrits sur le budget de l'outre-mer. La plupart des dotations sont intégrées dans le budget du ministère de l'intérieur et des libertés locales. C'est dans cet esprit qu'a été demandée la définition de critères spécifiques à l'outre-mer pour déterminer le montant des différentes dotations de l'État.

En conclusion, Mme Brigitte Girardin a insisté sur deux points. En premier lieu, le Gouvernement aura concrétisé, en une année, les engagements du Président de la République. Les décrets d'application de la loi de programme sont en cours de préparation et devraient être publiés d'ici la fin de l'année, de façon à ce que tout le

dispositif législatif soit opérationnel le plus rapidement possible, au plus tard le 1^{er} janvier 2004.

En second lieu, l'action du ministère de l'outre-mer revêt un caractère fortement interministériel. Parce que les moyens du ministère ne représentent qu'une petite part de l'action de l'État outre-mer, environ 14 %, les autres ministères sont incités à mettre en place les financements et les moyens propres à satisfaire les besoins de l'outre-mer qui relèvent de leur compétence ; le ministère de l'outre-mer veille à la cohérence de l'action de l'État pour garantir un développement économique et social durable de l'outre-mer. Cette forte particularité sera inscrite dans les travaux en cours de la LOLF et dans l'action réformatrice conduite pour centrer l'action du ministère sur sa valeur ajoutée et asseoir sa vocation interministérielle.

La ministre a salué l'initiative de la commission des Affaires économiques de créer en son sein, sous la conduite de M. Joël Beaugendre, une mission d'information sur le coût de la desserte aérienne entre l'outre-mer et la métropole. Elle a également remercié la Commission pour le soutien qu'elle a apporté à sa politique de remise à niveau des infrastructures touristiques outre-mer.

M. Joël Beaugendre, rapporteur pour avis, a souligné que ce budget pour 2004 poursuivait l'action entamée en 2003 et se traduisait par un effort de vérité et de transparence. Il a souligné que les précédents ministres de l'outre-mer se complaisaient à annoncer des taux record d'augmentation de crédits qui restaient sous-consommés, alors que Mme Girardin avait choisi de bâtir son budget sur des réalités solides pour soutenir le développement économique de l'outre-mer et trouver des réponses à ses handicaps structurels. Il a demandé à la ministre quelle serait la traduction budgétaire de la loi de programme et quelles seraient les principales mesures en matière d'incitation à l'emploi productif.

S'agissant de la défiscalisation, il a souhaité connaître le rôle du ministère de l'outre-mer par rapport au ministère des Finances, et savoir si des mesures de déconcentration seraient décidées pour que les dossiers de défiscalisation soient instruits par des professionnels connaissant les spécificités locales.

Observant qu'une des mesures centrales portait sur la continuité territoriale et prévoyait des allègements de charges pour les compagnies aériennes locales, il s'est inquiété du désaccord de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur l'intervention du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) pour un montant de 30 millions d'euros pour financer ces mesures d'allègement du coût du transport aérien. Il a demandé comment le ministère financerait la continuité territoriale.

Abordant le thème de l'évolution des institutions, il a interrogé la ministre sur les principales compétences transférées aux collectivités locales par la prochaine loi de décentralisation. Il a demandé des précisions sur la manière dont les collectivités locales financeraient ces nouvelles attributions, ainsi que sur les nouveaux critères de calcul des dotations financières aux collectivités locales (DGF, DGD, DGE). Il a souhaité savoir comment les collectivités locales pourraient être

aidées pour parvenir à une meilleure connaissance des bases imposables afin d'améliorer le rendement des impôts locaux.

Abordant la question de la fiscalité en outre-mer, il s'est interrogé sur le devenir de l'octroi de mer et sur les statuts dérogatoires comme celui de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

Il a rappelé qu'un contentieux ancien opposait certaines collectivités locales à l'État au sujet du contingent d'aide sociale et il a questionné la ministre sur la manière dont elle entendait traiter ce litige pour les années passées.

Plusieurs départements d'outre-mer rencontrant des difficultés pour obtenir une eau potable à un prix convenable, il a demandé comment pourrait être assurée une surveillance efficace de la qualité de l'eau et comment aider les collectivités locales à fournir un service de qualité. Constatant que certaines communes d'outre-mer confrontées à une progression démographique importante n'étaient pas en mesure de fournir un réseau d'assainissement de qualité et n'avaient pas de station d'épuration, il a demandé au ministère comment aider ces communes à améliorer leur situation en matière d'hygiène et d'environnement.

Abordant les questions agricoles, il a souhaité connaître l'état d'avancée de la réforme de l'OCM sur le sucre et a demandé à la ministre ce qu'elle entendait faire pour améliorer le sort des producteurs de bananes.

M. Jérôme Bignon, rapporteur pour avis des crédits des territoires d'outre-mer, et suppléant M. Didier Quentin, rapporteur pour avis des crédits des DOM, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, a demandé des informations sur le calendrier de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation institutionnelle en Martinique, à la Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. Abordant les relations entre l'Union européenne et les DOM, il a souhaité savoir si une évolution de la position de la Commission européenne sur les critères d'éligibilité à l'objectif 1 de la politique régionale était envisageable. Après avoir rappelé que l'article 47 de la loi de programme pour l'outre-mer prévoyait la prise en considération des spécificités des DOM dans la détermination des montants des concours de l'État aux collectivités locales, il a interrogé la ministre sur les éventuelles pistes envisagées par le Gouvernement en cette matière. Observant que le projet de budget pour 2004 présentait les crédits affectés au FEDOM de façon globalisée, il s'est interrogé sur les raisons de ce choix qui synthétise les moyens alloués aux différents contrats.

Abordant ensuite les crédits des collectivités d'outre-mer à statut particulier, il a souhaité obtenir des précisions sur les modalités de versement de la dotation globale de développement économique à la Polynésie française, ainsi que sur le calendrier d'examen du projet de loi modifiant son statut. Après avoir rappelé qu'une délégation de la commission des Lois s'était rendue en Polynésie et avait exprimé son inquiétude sur la dépendance, tant juridique que financière, des communes, il s'est enquis des projets du Gouvernement pour redonner à ces dernières toute leur place au sein des institutions territoriales. S'agissant de la Nouvelle-Calédonie, où la délégation de la commission des Lois a également séjourné, il a souligné l'importance de l'implantation de l'usine de traitement du

nickel dans la province Nord pour obtenir un rééquilibrage de la répartition des richesses au sein du territoire, et s'est préoccupé de savoir si le Gouvernement entendait soutenir la réalisation de ce projet, dont le financement semble difficile. Évoquant la situation financière particulièrement délicate de Wallis-et-Futuna et les engagements du Président de la République sur la subvention exceptionnelle d'équilibre à ce territoire, il a demandé des précisions sur l'état d'avancement de ce projet.

M. Serge Poignant, après avoir salué la force de conviction et l'engagement de la ministre, s'est réjoui de la présentation d'un budget en augmentation de 3,4%. Il a ensuite constaté que ces crédits ne représentaient qu'une fraction, de l'ordre de 11%, de l'action de l'État en faveur de l'outre-mer. En conséquence, il a demandé à la ministre quelques précisions sur les orientations du Gouvernement concernant les crédits n'apparaissant pas au budget du ministère de l'outre-mer. Il a souligné, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programme de 2003, les mesures mises au service de la priorité à l'emploi, la hausse du plafond des indemnités d'expatriation, ainsi que l'effort consenti pour les subventions en faveur des collectivités locales. En conclusion, il a indiqué que le groupe de l'UMP voterait ces crédits.

M. Jérôme Lambert a formulé trois séries d'observations :

— L'année dernière, la ministre avait présenté son budget avec conviction aux yeux de certains, voire avec une forme d'arrogance, en affichant de hautes ambitions en rupture avec les politiques de ses prédécesseurs. Or, force est de constater que le budget de 2003 a fait l'objet d'annulations de crédits à hauteur d'environ 90 millions d'euros. La ministre a tiré argument de ce que le montant des crédits réellement annulé était plus faible en raison du volume élevé des reports de crédits. Le niveau des reports est-il exceptionnel et particulier à l'année 2003 ? Sinon, pourquoi s'en prévaloir ? De deux choses l'une : soit l'outre-mer n'est pas réellement un ministère prioritaire, soit tous les besoins sont satisfaits, hypothèse que dément à l'évidence la situation de l'emploi outre-mer, du logement, du FEDOM ou de la LPU.

— Le budget est-il présenté à périmètre constant ? Il apparaît en particulier qu'y figurent nouvellement cette année des crédits sociaux. Si on les exclut, les crédits du ministère ne connaissent plus une augmentation, mais une baisse.

— Le recul du chômage outre-mer, dont chacun se réjouit, même si son niveau demeure élevé, a été mis par la ministre sur le compte des effets bénéfiques de la « loi Perben », qui date de cinq ans. Il convient de rappeler que la loi d'orientation pour l'outre-mer, adoptée sous la précédente législature, est loin d'avoir épuisé ses effets.

M. Michel Vaxès a présenté les remarques suivantes :

— Le budget du ministère ne représentant que 11% des crédits de l'État en faveur de l'outre-mer, il est difficile de se forger une opinion sur l'ensemble des engagements financiers de l'État ; cela pose la question de la date de dépôt de l'annexe budgétaire jaune.

— Sur la question de l'emploi, la ministre ayant indiqué que les crédits relatifs à l'emploi, à l'insertion et à la formation professionnelle à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie seraient, en 2004, rattachés au FEDOM, il serait nécessaire de préciser le montant du FEDOM à périmètre constant.

— La commission des Finances a adopté des amendements tendant à dégager des économies, à la fois sur des dispositifs d'incitation fiscale et sur des crédits ; or, un calcul rapide montre que plus d'un tiers des économies proposées pèsent sur l'outre-mer. En particulier, un amendement tend à supprimer 30 millions d'euros au titre de la dotation de continuité territoriale. Si cet amendement est définitivement adopté, comment cette dotation sera-t-elle financée en 2004 ?

— On constate que la plupart des dotations budgétaires sont simplement reconduites, ce qui, compte tenu du niveau élevé de l'inflation outre-mer, correspond plutôt à une baisse ; il en va ainsi en matière de logement ou de jeunesse.

— Au-delà des aspects strictement budgétaires, la question du corps électoral en Nouvelle-Calédonie est extrêmement sensible et une solution doit lui être rapidement trouvée. Quelle est, à ce stade, la position du Gouvernement ?

Tout en approuvant les orientations budgétaires présentées par la ministre, M. Mansour Kamardine l'a interrogée sur le maintien, qu'il estime injustifié, de disparités entre la métropole et l'outre-mer en matière de politique sociale ; évoquant notamment le régime des allocations familiales qui ne sont servies à Mayotte que jusqu'au troisième enfant, il a souhaité connaître les projets du Gouvernement en matière d'alignement des régimes sociaux. Abordant ensuite la question de l'immigration clandestine, il a fait état des déséquilibres qu'elle entraîne sur le territoire mahorais, notamment en matière de scolarisation des enfants, et plaidé pour une intensification des actions en ce domaine. Il a souhaité savoir s'il était envisagé de créer à Mayotte, à l'instar de ce qui avait été fait dans les départements d'outre-mer, un fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU), susceptible de coordonner avec la Société immobilière mahoraise (SIM) les actions d'aménagement foncier afin de répondre au lancinant problème du logement dans l'archipel. Plaidant ensuite pour une intégration de Mayotte dans la définition communautaire des régions ultra-périphériques, il a demandé si des négociations sur ce point seraient menées à Bruxelles.

Évoquant la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, il a regretté le choix d'un alignement du régime fiscal sur celui de la métropole. Insistant sur les spécificités fiscales de la collectivité départementale, il a déploré que celles-ci puissent lui être retirées au moment où l'on s'apprête à les accorder de façon officielle aux départements d'outre-mer. Plus généralement, il a souhaité que Mayotte puisse faire l'objet d'une loi organique donnant une vue d'ensemble des difficultés rencontrées sur ce territoire. Il a enfin abordé la question du traitement des eaux usées dans l'archipel mahorais en insistant sur l'urgence qui s'attachait à la mise en œuvre des programmes de rénovation.

M. Eric Jalton a évoqué en préambule le contexte difficile dans lequel évoluent les départements d'outre-mer. Tout en souhaitant qu'une attention

particulière soit portée sur l'exécution des budgets afin de mieux évaluer ce qui relève du simple effet d'annonce, il s'est félicité des mesures annoncées d'amélioration de la couverture maladie universelle. Il a contesté ensuite les chiffres avancés par la ministre sur la réduction du taux de chômage en indiquant qu'ils ne prenaient pas en compte l'exode massif des jeunes en quête de travail vers la métropole. Il a fait état à ce sujet des inquiétudes du milieu associatif relatives à la suppression progressive dans ce secteur des différentes formes d'emplois aidés. Évoquant ensuite le passeport mobilité-jeunes, il a déploré qu'une telle mesure, bonne dans son principe, ait été mal expliquée et suscite la suspicion auprès des familles, qui doivent fournir l'avance des frais. Il a enfin demandé à la ministre quelles étaient les intentions du Gouvernement en matière de politique d'accession sociale à la propriété.

Rappelant qu'il n'existe pas de liaison aérienne directe entre la métropole et Saint-Pierre-et-Miquelon, M. Gérard Grignon a souhaité savoir en fonction de quels critères serait affectée la dotation de continuité territoriale.

S'agissant des départements d'outre-mer, la ministre a apporté les éléments de réponse suivants :

— La réorientation des crédits du FEDOM vers le secteur marchand productif est poursuivie dans le projet de budget pour 2004, les emplois aidés absorbant 67 % de ses ressources, contre 76 % en 2003. Ce fonds finance en effet, au titre des mesures introduites par la loi de programmation pour l'outre-mer, le dispositif d'exonérations de charges sociales des contrats d'accès à l'emploi (CAE), dont le nombre augmentera de 20 %, les mesures en faveur des jeunes diplômés et des jeunes Mahorais ; le financement de ces dispositions est assuré, à hauteur de 35 millions d'euros, par les marges budgétaires dégagées par les sorties du dispositif emplois-jeunes.

— Avant même l'intervention de la loi de programme pour l'outre-mer, le ministère de l'outre-mer a toujours été consulté pour avis dans le cadre de la procédure d'agrément des dossiers de défiscalisation, qui sont examinés tant au regard de l'intérêt économique de l'opération que de son impact en termes de création d'emplois. La nouveauté du dispositif d'octroi de l'agrément réside dans la possibilité ouverte au contribuable, en cas de refus d'agrément par l'administration, de saisir une commission consultative interministérielle, présidée par le ministère de l'outre-mer, par là-même davantage impliqué dans ce dossier ; la loi de programme ayant posé le principe d'une dispense d'agrément pour les opérations d'investissement inférieures à un certain seuil, le ministère de l'économie et des finances devrait prendre un arrêté déterminant les conditions d'application de cette disposition.

— La loi de programme pour l'outre-mer a effectivement prévu un financement de 30 millions d'euros de la dotation nouvelle de continuité territoriale. Afin de satisfaire à cette obligation législative, le projet de budget de l'outre-mer pour 2004 prévoit de faire supporter le coût de cette mesure d'allègement du transport aérien au FIATA, disposition dont la commission des finances de l'Assemblée Nationale conteste la constitutionnalité. S'il est trop tôt pour se

prononcer sur ce point et, le cas échéant, sur le dispositif budgétaire qui permettra de financer cette mesure, il n'en reste pas moins que l'obligation législative posée par la loi de programme sera respectée.

— La répartition de la dotation de continuité territoriale entre les neuf collectivités concernées va faire l'objet d'un décret, sur lequel un accord interministériel a été trouvé et qui devrait être soumis prochainement pour avis aux assemblées locales des collectivités concernées ; cette répartition s'effectuera sur la base de critères objectifs, tels que l'éloignement, le caractère archipélagique de la collectivité concernée et le nombre de ses habitants.

— Les transferts de compétence prévus par le projet de loi relatif aux responsabilités locales s'appliqueront sans distinction aux collectivités territoriales d'outre-mer et de métropole, de même que le principe, désormais constitutionnel, de l'équivalence entre transfert de compétence et transfert de ressources, que ce soit par la fiscalité ou par une hausse afférente de la dotation globale de décentralisation. Il n'en reste pas moins qu'en vertu de l'article 47 de la loi de programme pour l'outre-mer, qui met en avant la nécessité de prendre en compte les spécificités des DOM dans la fixation des montants des concours de l'État aux collectivités d'outre-mer, un travail a été engagé avec le ministère délégué aux libertés locales, dans le cadre de la préparation du projet de loi sur la réforme des dotations de l'État. Pour sa part, le ministère de l'outre-mer souhaite une approche pragmatique dans la fixation de ces dotations, qui se traduise, d'une part, par la définition de critères spécifiques à l'outre-mer (insularité, éloignement, isolement, retard d'équipements structurants), et non par l'application automatique des critères métropolitains, et d'autre part, par la prise en compte des différences existant entre les collectivités d'outre-mer. Par exemple, si le critère de population est particulièrement pertinent pour Mayotte, il l'est beaucoup moins pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

— L'amélioration du rendement des impôts locaux dans les collectivités d'outre-mer devrait être facilitée par la mise en œuvre des dispositions de l'article 48 de la loi de programme pour l'outre mer. Il prévoit, en effet, la création, en faveur des communes, d'une dotation exceptionnelle de premier numérotage, qui mènera à une clarification des connaissances en matière de base imposable.

— Le dossier de l'octroi de mer fait partie des héritages particulièrement délicats dont le Gouvernement a à connaître depuis sa prise de fonctions. Si l'échéance initiale, fixée au 31 décembre 2002, a pu être repoussée, c'est grâce à la démarche vigoureuse du ministère de l'outre-mer qui, loin de se borner à demander la reconduction à l'identique de ce régime à la Commission européenne, comme cela avait été le cas avant juin 2002, a présenté aux autorités européennes une demande argumentée et circonstanciée. Les négociations, toujours en cours, évoluent de manière satisfaisante et laissent espérer une reconduction du système : le principe même d'un écart de taxation en vue de soutenir les productions locales et de tenir compte des handicaps reconnus par l'article 299-2 du TCE est reconnu par les autorités européennes. S'agissant du détail des demandes, il n'y a pas lieu d'être pessimiste quant à l'acceptation, par la Commission, des principaux points mis en avant par la France. De même, les statuts dérogatoires de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ne devraient pas être remis en cause. Il est probable que ces dossiers

aboutiront prochainement, les sept régions ultrapériphériques européennes – les quatre DOM, les Canaries, les Açores et Madère – et les trois pays concernés (Espagne, France, Portugal) devant se réunir à la fin du mois d'octobre 2003 à la Martinique, en présence du commissaire européen en charge de ces dossiers.

— Le contentieux opposant certaines collectivités locales et l'État sur le contingent d'aide sociale fait, là encore, partie d'un héritage difficile et résulte des erreurs de la précédente majorité dans la mise en œuvre de la couverture maladie universelle ; une remise à niveau de la dotation globale de fonctionnement des communes a été opérée dès cette année et pour le passé le ministère a appliqué les décisions de justice.

— En matière de sécurité sanitaire, et notamment de réseaux d'assainissement, les mêmes moyens sont mis en œuvre en métropole et outre-mer, par les directions départementales de l'action sanitaire et sociale et les services de police de l'eau ; le financement est inscrit dans les contrats de plan. Il est vrai, toutefois, que des moyens supérieurs doivent être alloués dans les DOM pour permettre la construction d'un réseau d'assainissement de qualité. C'est pourquoi les collectivités d'outre-mer bénéficient, en la matière, du triple concours du fonds d'investissement dans les DOM, géré par le ministère de l'outre-mer, du fonds national de solidarité pour l'eau, qui dépend du ministère de l'environnement, et du fonds européen de développement régional (FEDER). Depuis 2002, La Réunion et la Martinique se sont dotées d'offices de l'eau, qu'il serait souhaitable de voir créés également en Guadeloupe et en Guyane. La loi de programme pour l'outre-mer y incite, d'une part en offrant à ces offices la possibilité de créer des redevances leur permettant de bénéficier de moyens d'intervention supplémentaires, d'autre part en rendant éligibles à la défiscalisation les opérations d'investissement relatives à l'assainissement de l'eau.

— L'objectif du ministère est de récupérer sur le budget de l'outre-mer l'ensemble des crédits des autres ministères concernant l'outre-mer, notamment les crédits relatifs à l'emploi.

— À périmètre constant, le FEDOM disposera pour 2004 des mêmes dotations que l'année précédente.

— Depuis le 1^{er} octobre dernier, les étudiants n'ont plus besoin de faire l'avance de leur billet d'avion dans le cadre du « passeport mobilité ». Cette mesure pourrait prochainement être étendue aux sportifs.

— La critique formulée l'année dernière à propos des reports de crédit de 2002 ne portait pas sur le principe du report, mais sur le volume de celui-ci, témoignant du caractère artificiel du budget présenté. Les crédits prévus pour 2003 n'ont pas été affectés par les annulations en raison des reports et le taux de consommation s'élève à près de 80 % en moyenne, et atteint même 100 % pour certaines lignes.

— Une mission de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) devrait se rendre à Mayotte pour faire le point sur le système des allocations familiales.

— Si le Gouvernement suit avec attention l'évolution du secteur sucrier et a pris note du souhait de la Commission de disposer d'un rapport sur cette question, il n'est, en revanche, pas favorable à une modification anticipée de l'OCM du sucre et n'envisage nullement une reconversion des personnes travaillant dans ce secteur.

— Conscient de l'importance économique de la culture bananière, qui représente trente mille emplois dans les départements d'outre-mer, le Gouvernement est particulièrement attentif à l'évolution des dispositifs communautaires, notamment dans la perspective de la renégociation de la politique agricole commune en 2006 ; des efforts ont été consentis pour ce secteur, notamment grâce à l'octroi par l'Agence française de développement de prêts à taux zéro pour un montant de 13 millions d'euros ; le Gouvernement a également rencontré les professionnels et s'est félicité de leur unité.

— S'agissant de l'évolution institutionnelle des collectivités d'outre-mer, le Gouvernement a eu pour seule ambition d'offrir un cadre constitutionnel rénové aux collectivités d'outre-mer ; à la suite de l'adoption de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, les élus de la Martinique, de la Guadeloupe, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ont présenté des documents sur les évolutions institutionnelles envisagées pour leurs collectivités ; celles-ci semblent conformes à la Constitution ; dès que le Conseil d'État, consulté sur ce point, aura rendu son avis, il soumettra à la signature du Président de la République un décret convoquant les électeurs ; en Martinique, Guadeloupe ainsi que dans les îles du nord, la campagne devrait débiter le 24 novembre et la population serait consultée le 7 décembre prochain. S'il n'appartient pas au Gouvernement de prendre position sur le fond des évolutions proposées, il invitera en revanche la population à participer à cette consultation et s'attachera à souligner le caractère fallacieux de tout argument tendant à faire accroire que ces consultations organiseraient la « sortie de la République », les modifications proposées étant conformes à la Constitution ; en tout état de cause, que les populations se prononcent en faveur du *statu quo* ou d'une évolution de l'organisation de leur collectivité, il s'agira d'une victoire de la démocratie.

— Les régions ultrapériphériques, ainsi que l'Espagne, la France et le Portugal, ont remis le 2 juin dernier un mémorandum demandant l'intégration dans la Constitution européenne de l'article 299, §2 du Traité instituant la Communauté européenne ; l'organisation, à la Martinique à la fin du mois d'octobre, d'une réunion des régions ultrapériphériques en présence du commissaire Michel Barnier, devrait permettre à la Commission de préciser ses orientations sur cette question.

— L'éligibilité des régions ultrapériphériques aux fonds structurels ne saurait être remise en cause ; la France est totalement opposée à la mise en place d'enveloppes nationales, et donc à la remise en cause de la politique régionale communautaire, position partagée par le commissaire Michel Barnier.

— Conforme à la logique de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la globalisation des crédits du FEDOM contribue à la réforme de l'État, en permettant une meilleure prise en compte des situations concrètes et une plus grande réactivité ; ces crédits seront affectés de façon transparente par le directeur du travail et sous le contrôle du préfet.

Sur les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, la ministre a apporté les précisions suivantes :

— Alors que la répartition des crédits destinés à compenser l'arrêt des essais nucléaires était jusqu'à présent décidée depuis Paris, l'attribution des crédits de la dotation globale de développement économique sera décidée par le territoire, le contrôle de l'État intervenant *a posteriori*, à travers la chambre territoriale des comptes.

— Le Conseil d'État ayant rendu son avis tout récemment sur le projet de loi modifiant le statut de la Polynésie française, celui-ci devrait être adopté très prochainement en conseil des ministres, et une première lecture au Sénat pourrait avoir lieu avant la fin de l'année.

— Le Gouvernement partage les préoccupations de la commission des Lois sur la nécessité de renforcer la place des communes en Polynésie française ; à cet effet, il proposera par ordonnance d'aligner le régime communal polynésien sur le statut de droit commun et d'étendre ainsi à la Polynésie française les principes de la décentralisation. S'agissant de la fonction publique communale, la loi de programme pour l'outre-mer a permis au syndicat pour la promotion des communes de bénéficier de mise à disposition ou de détachement d'agents de la fonction publique territoriale. Il est par ailleurs prévu de mettre en place, par ordonnance, un statut des personnels communaux ; enfin, la loi statutaire permettra aux communes de prélever des impôts locaux.

— La « faisabilité bancaire » de l'usine du Nord est étroitement liée à l'engagement de l'État sur cette question ; Mme Anne Duthilleul va recevoir un mandat de négociation pour déterminer la nature de cet engagement, qui, outre la défiscalisation, prendra la forme d'une garantie sur les emprunts contractés, l'objectif étant d'introduire la province Nord dans le dispositif retenu.

— La province des Iles souffre d'une mauvaise gestion, dénoncée récemment par la chambre territoriale des comptes ; son développement est très dépendant du tourisme, de la pêche et de la récolte du coprah, qui sont les seules ressources de ces îles.

— Le ministère étudie actuellement le rapport que l'inspection générale des finances vient de remettre à la suite de sa mission d'audit à Wallis-et-Futuna ; un plan de redressement et de réforme, finalisé avant la fin du mois, devrait accompagner l'octroi de la subvention exceptionnelle envisagée.

— Lors de son voyage en Nouvelle-Calédonie, le président de la République s'est engagé à régler la question du corps électoral avant la fin de son mandat. En accord avec l'ensemble des partenaires politiques, il a été décidé de reporter ce règlement après les échéances électorales de 2004.

*

* *

A l'issue de l'audition de Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, conformément aux conclusions de son rapporteur pour avis, M. Joël Beaugendre, la Commission a ensuite émis un *avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de l'outre-mer pour 2004*.

N° 1112 - tome XVI : Avis de M. Joël Beaugendre sur le projet de loi de finances pour 2004 – outre-mer