



N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 34

OUTRE-MER

DÉPARTEMENTS et RÉGIONS D'OUTRE-MER

Rapporteur spécial : M. ALAIN RODET

Député

Outre-mer.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 7 |
| I.– L’ACTION DE L’ETAT EN FAVEUR DE L’OUTRE-MER EN 2003 | 9 |
| A.– L’EXECUTION DU BUDGET EN 2003 | 9 |
| B.– LA LOI DE PROGRAMME POUR L’OUTRE-MER | 12 |
| II.– LE BUDGET DU MINISTERE DE L’OUTRE-MER EN 2004 | 13 |
| A.– LA POLITIQUE D’INSERTION ECONOMIQUE ET SOCIALE DANS LES DEPARTEMENTS ET LES COLLECTIVITES D’OUTRE-MER | 13 |
| 1.– La politique de l’emploi : la mise en œuvre de la loi de programme pour l’outre-mer | 13 |
| <i>a) La réforme du dispositif d’exonération de cotisations sociales</i> | 13 |
| <i>b) Les actions financées par le Fonds pour l’emploi dans les départements d’outre-mer dans la collectivité de Mayotte et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM)</i> | 17 |
| 2.– La politique sociale et culturelle | 24 |
| <i>a) La politique sociale et culturelle</i> | 24 |
| <i>b) Le passeport mobilité</i> | 26 |
| 3.– La couverture maladie universelle | 27 |
| 4.– Le service militaire adapté | 27 |
| B.– LES SUBVENTIONS D’INVESTISSEMENT EN FAVEUR DU LOGEMENT | 28 |
| 1.– La politique du logement dans les DOM | 28 |
| 2.– Les subventions d’investissement en faveur de la politique du logement | 31 |
| 3.– Les fonds d’aménagement foncier et urbain (FRAFU) | 32 |
| 4.– La mise en œuvre de la loi de programme pour l’outre-mer | 32 |
| 5.– La politique du logement à Mayotte | 33 |
| C.– LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES | 35 |
| 1.– Le FIDOM et les contrats de plan | 35 |
| <i>a) Les crédits budgétaires du FIDOM</i> | 35 |
| <i>b) L’évolution du FIDOM</i> | 37 |
| <i>c) Le FIDOM en 2004</i> | 38 |

| | |
|---|-----------|
| 2.– Les contrats de plan État-région..... | 38 |
| 3.– Le renforcement des dotations aux collectivités territoriales..... | 41 |
| <i>a) Les subventions obligatoires en faveur des collectivités locales des DOM</i> | 41 |
| <i>b) Les subventions de caractère facultatif aux collectivités locales des DOM (chapitre 41–91)</i> | 42 |
| <i>c) Les subventions en faveur de Mayotte.....</i> | 43 |
| <i>d) Les subventions d'investissement en faveur des DOM.....</i> | 44 |
| 4.– L'aide aux infrastructures en Guyane (chapitre 58-01)..... | 44 |
| 5.– La dotation de continuité territoriale..... | 45 |
| III.– LA DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER | 47 |
| A.– LA RÉFORME DU DISPOSITIF DE DÉFISCALISATION | 47 |
| 1.– L'ancien dispositif de défiscalisation | 47 |
| <i>a) La déduction des résultats imposables des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.....</i> | 47 |
| <i>b) La réduction d'impôts pour les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu</i> | 48 |
| 2.– La réforme du dispositif de défiscalisation de la loi de programme pour l'outre-mer..... | 49 |
| 3.– L'évaluation du dispositif de défiscalisation | 51 |
| <i>a) L'évaluation du dispositif de défiscalisation</i> | 51 |
| <i>b) L'évaluation de la réforme de la loi de programme pour l'outre-mer.....</i> | 52 |
| B.– L'OCTROI DE MER | 52 |
| C.– LA DEPENSE FISCALE OUTRE-MER..... | 54 |
| IV.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES ... | 57 |
| A.– LES EXPERIMENTATIONS DE GLOBALISATION DES CREDITS | 57 |
| B.– LA STRUCTURATION DES PROGRAMMES | 57 |
| V.– UNE SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE QUI RESTE PREOCCUPANTE | 59 |
| A.– DES ECONOMIES FRAGILES..... | 59 |
| B.– MALGRÉ UNE AMELIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI, LA SITUATION SOCIALE RESTE PREOCCUPANTE | 60 |
| 1.– Malgré une amélioration de la situation de l'emploi, le chômage reste un problème majeur..... | 60 |
| 2.– Les limites des politiques d'insertion..... | 61 |
| C.– L'ETAT DES FINANCES LOCALES..... | 62 |
| 1.– Des régions aux situations contrastées..... | 62 |
| 2.– La situation financière des départements | 62 |
| 3- Des communes aux situations financières difficiles | 63 |

| | |
|---|-----------|
| VI.- L'OUTRE-MER, L'UNION EUROPÉENNE ET LA COOPERATION RÉGIONALE | 65 |
| A.- LES AIDES EUROPÉENNES AUX DEPARTEMENTS ET COLLECTIVITES D'OUTRE-MER..... | 65 |
| B.- LA COOPERATION REGIONALE | 67 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 69 |

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit un budget de **1.121,32 millions d'euros pour le ministère de l'outre-mer**, soit une hausse de 3,4 % par rapport au budget voté en 2003.

Ce projet de budget prend notamment en compte le financement des mesures nouvelles prévues par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, particulièrement dans le domaine de l'emploi.

- *Les moyens des services* (titre III), qui représentent 16,2 % des crédits du budget de l'outre-mer, devraient s'élever à **181,80 millions d'euros** en 2004, soit une hausse de **1,61 %**.
- *Les interventions publiques* (titre IV) comprennent principalement les subventions obligatoires et facultatives aux collectivités locales, les crédits attribués au FEDOM (Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer, dans la collectivité de Mayotte et dans la collectivités territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon) et les crédits attribués à l'action sociale, culturelle et de coopération régionale. Ces crédits devraient s'élever à **681,10 millions d'euros**, en hausse de **7,99 %** par rapport aux crédits votés en 2003.
- *Les investissements exécutés par l'État* (titre V) financent les équipements administratifs : ils devraient s'élever à **6,87 millions d'euros** en 2004, soit une hausse de 10,4 % par rapport aux crédits votés en 2003.
- *Les subventions d'investissements accordées par l'État* (titre VI) comprennent principalement les crédits affectés à la politique du logement, les subventions au fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM), et aux fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES). Le présent projet prévoit de consacrer **251,5 millions d'euros** à ces subventions en 2004, soit une baisse de **6,64 %** par rapport à l'année 2003.

Il convient de rappeler que le budget du ministère de l'outre-mer ne retrace qu'une partie de l'effort financier de l'État pour l'outre-mer. En effet, tous les ministères participent, dans leurs secteurs d'activité respectifs, à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans les départements d'outre-mer. Le budget de l'outre-mer ne représente que 14,2 % de l'ensemble des crédits que l'État consacre à l'outre-mer. **L'effort financier de l'État en faveur de l'outre-mer devrait s'élever à 7.870,18 millions d'euros en 2004.**

Le tableau suivant retrace les principales composantes du budget de l'outre-mer réunies dans un agrégat unique intitulé « actions en faveur de l'outre-mer » :

RÉPARTITION DES COÛTS

(en millions d'euros)

| Composantes de l'agrégat | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 PLF |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Actions en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale | 530 | 614 | 606 | 649 |
| <i>Dont insertion économique et sociale dans les DOM et les collectivités territoriales de SPM et de Mayotte</i> | 453 | 530 | 506 | 551 |
| <i>Dont insertion économique et sociale dans les TOM et en Nouvelle-Calédonie</i> | 8 | 9 | 16 | 14 |
| <i>Dont Service militaire Adapté (dans les DOM, en Polynésie, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte)</i> | 69 | 75 | 84 | 84 |
| <i>Fonds de concours</i> | 0 | 0 | 0 | - |
| Actions en faveur de l'amélioration du logement | 221 | 160 | 173 | 173 |
| <i>Dont aide à la construction des logements neufs et à l'amélioration de l'habitat</i> | 183 | 149 | 160 | 160 |
| <i>Dont aide à la résorption de l'habitat insalubre</i> | 33 | 11 | 13 | 13 |
| <i>Dont régularisation de la situation des ménages habitant dans la zone des 50 pas géométriques</i> | 5 | 0 | 0 | 0 |
| Subventions aux collectivités | 190 | 200 | 207 | 199 |
| <i>Dont actions en faveur du fonctionnement des collectivités locales et établissements publics dans les DOM, collectivités territoriales, TOM et Nouvelle-Calédonie</i> | 86 | 96 | 96 | 80 |
| <i>Dont actions en faveur de l'investissement au profit des collectivités locales dans les DOM, collectivités territoriales, TOM et Nouvelle-Calédonie</i> | 104 | 104 | 111 | 119 |
| Administration générale | 90 | 105 | 98 | 100 |
| <i>Dont fonction état major</i> | 5 | 16 | 17 | 18 |
| <i>Dont mise en œuvre des politiques au plan local</i> | 85 | 89 | 81 | 82 |
| Total | 1.031 | 1.079 | 1.084 | 1.121 |

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

À cette date, 93 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial ; il n'a pu disposer d'aucune réponse supplémentaire depuis lors.

I.- L'ACTION DE L'ETAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER EN 2003

A.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2003

Le montant de la dotation du ministère de l'outre-mer fixé par la loi de finances initiale pour 2003 est de 1.085,258 millions d'euros. Au 31 août 2003, compte tenu des mouvements intervenus en gestion, cette dotation s'élève à **1.168,946 millions d'euros** en dépenses ordinaires et crédits de paiement et **539,40 millions d'euros** en autorisations de programme.

Au 31 août 2003, la consommation des crédits en dépenses ordinaires et dépenses en capital est de **61,49%**. En 2002 à la même période, elle s'élevait à 58,53 %.

Le ministère de l'outre-mer a connu un exercice budgétaire 2002 particulièrement difficile pour deux raisons :

- l'installation des dépenses ordinaires sur Accord en début d'année 2002 a entraîné des dysfonctionnements dans le suivi et l'exécution de la dépense ;

- les régulations successives ont également empêché d'optimiser la consommation des crédits. Le gel « républicain » a bloqué jusqu'au mois d'août l'utilisation de près de la moitié des crédits ouverts en loi de finances, modifiant dès le départ les prévisions d'exécution des crédits sur 2002. La régulation intervenue n'a pas permis aux services gestionnaires de déléguer les crédits dont ils avaient la charge avant octobre 2002.

Le montant des crédits reportés sur l'exercice 2003 s'est élevé à 156,22 millions d'euros correspondant à :

- 42,16 millions d'euros (pour un solde de crédits disponibles en fin de gestion 2002 de 71,09 millions d'euros) en dépenses ordinaires ;

- 114,066 millions d'euros représentant le montant des crédits disponibles en fin de gestion pour les dépenses en capital.

En effet, pour ce qui concerne les dépenses ordinaires, seuls les crédits correspondant à de réels reports de charges sur l'exercice 2003 ont été demandés et effectivement inscrits en reports conformément aux termes de la circulaire du directeur du budget du 10 février 2003.

La répartition des crédits a été la suivante en 2003 :

- la dotation du chapitre 33-92 a été augmentée d'un crédit de 300 euros en provenance des services du Premier ministre (ajustement de la dotation des prestations sociales) ;

– le chapitre 34-96 (article 16) « SMA – préformation et formation professionnelle dans les DOM et TOM » a été abondé d'une enveloppe de 1,7 millions d'euros en provenance du ministère de l'emploi et de la solidarité (Fonds social européen) ;

– l'article 84 « formation professionnelle des personnels de l'administration centrale » a été doté d'une enveloppe de 15.000 euros en provenance du Fonds pour la réforme de l'État afin de financer des formations en matière de contrôle de gestion ;

– suite au passage du cyclone Erica en mars 2003 en Nouvelle-Calédonie, le chapitre 46-93 « secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques » a été abondé d'un crédit de 640.850 euros en provenance des charges communes.

– un crédit de 1,54 millions d'euros en autorisations de programme a été inscrit sur le chapitre 57-91 article 70 « SMA dans les DOM » dans l'attente de l'inscription de 1,54 millions d'euros en crédits de paiement correspondant à la participation du FEDER aux travaux d'équipement du SMA.

– 381.123 euros en autorisations de programme ont été ouverts sur le chapitre 58-01 en prévision du rattachement des crédits de paiement correspondants, représentant la participation du FEDER aux travaux du port du Saint-Laurent du Maroni.

S'agissant des transferts, la pêche illicite dans les zones économiques exclusives des Terres Australes et Antarctiques Françaises pose de nombreux problèmes tant économiques qu'écologiques. Il a donc été décidé de mettre en place un dispositif de détection par satellite financés à hauteur de 2,65 millions d'euros par les ministères de la défense (0,795 millions d'euros), de l'équipement (0,795 millions d'euros) et de l'outre-mer (1,06 millions d'euros). Le ministère de l'équipement ayant été désigné comme maître d'ouvrage, un transfert de 1,06 millions d'euros a été effectué du chapitre 57-91 du budget du ministère de l'outre-mer vers le chapitre 53-32 du budget du ministère de l'équipement.

Les rattachements de crédits au titre de **fonds de concours** ont été les suivants :

– le chapitre 34-96 (article 20) a été abondé d'un crédit de 63.129 euros correspondant aux redevances perçues à l'occasion de l'exploitation du Bac la Gabrielle en Guyane. Cette enveloppe est affectée à la prise en charge du fonctionnement et des rémunérations des personnels du Bac ;

– l'article 87 de ce même chapitre a été doté d'un crédit de 15.000 euros (FEDER) représentant la participation de l'Union Européenne au titre de l'assistance technique multirégionale ;

– le chapitre 57-91 (article 20) a été doté de 182.655 euros correspondant au prélèvement effectué sur les traitements des fonctionnaires en service dans les TOM en contrepartie des logements mis à leur disposition. Cette enveloppe est destinée au financement de l'entretien courant des logements administratifs.

S’agissant des annulations, suite au décret du 14 mars 2003, **2,69 millions d’euros** en autorisations de programme et **74,2 millions d’euros** en crédits de paiement ont été annulés sur le budget de l’outre-mer.

Cette annulation a été répartie comme suit :

(en millions d’euros)

| Chapitre | Autorisations de programme | Crédits de paiement |
|-----------------|----------------------------|---------------------|
| 44-03 | – | 35,20 |
| 46-94 | – | 5,00 |
| Total DO | – | 40,20 |
| 65-01 | – | 32,00 |
| 68-01 | 2,69 | 2,00 |
| Total DC | 2,69 | 34,00 |
| Total | 2,69 | 74,20 |

(Source : ministère de l’outre-mer)

Votre Rapporteur spécial regrette que les annulations de crédits aient concerné des politiques tout à fait essentielles pour l’outre-mer telles que la politique de l’emploi (chapitre 44–03), la politique sociale et culturelle (chapitre 46–94) et la politique du logement (chapitre 65–01). Ainsi :

– 7,3 % des crédits des crédits du FEDOM (fonds pour l’emploi dans les DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon) ont été annulés ;

– 11,2 % des crédits en faveur de l’action sociale, culturelle et de coopération régionale ont été annulés ;

– 19,6 % des crédits en faveur de la politique du logement ont été annulés.

Il est regrettable, qu’un budget dont les priorités sont l’emploi et le logement, fasse l’objet de telles annulations. Compte tenu de la situation préoccupante du chômage et du logement outre-mer, de telles annulations sont très critiquables et faussent la portée de l’autorisation budgétaire.

Par ailleurs, une « réserve de précaution » a été constituée sur différents chapitres du budget du ministère de l’outre-mer. Il est à noter qu’à la suite de négociations avec le ministère du budget, certains gels ont pu être levés. La levée éventuelle d’une partie de la réserve de précaution pourra être examinée dans le cadre de la préparation de la loi de finances rectificatives 2003.

La mise en œuvre des gels en 2003 est rappelée dans le tableau suivant :

GELS OPERES EN 2003 SUR LE BUDGET DE L’OUTRE-MER

(en millions d’euros)

| | LFI 2003 | Reports 2002/2003 | Gel sur LFI | Gel sur report | Total gel | Dégels et redéploiement | Total gel au 31 août 2003 | % gel/LFI + reports |
|----------------|---------------|-------------------|--------------|----------------|---------------|-------------------------|---------------------------|---------------------|
| DO | 651,22 | 42,16 | 44,18 | 41,64 | 85,82 | 40 | 45,82 | 6,61 % |
| DC | 275,65 | 114,06 | 16,6 | 70,37 | 86,97 | 14,29 | 72,67 | 18,65 % |
| DO + DC | 926,87 | 156,22 | 60,78 | 112,01 | 172,79 | 54,29 | 118,49 | 10,94 % |

(Source : ministère de l’outre-mer)

Compte tenu de ces différents éléments, la consommation des crédits est la suivante :

TAUX DE CONSOMMATION AU 31 AOUT 2002 ET AU 31 AOÛT 2003

| | <i>(en %)</i> | |
|--------------------------------------|---------------|--------------|
| | 31 AOUT 2002 | 31 AOÛT 2003 |
| Titre III | 79,37 | 74,97 |
| Titre IV | 53,49 | 59,92 |
| Total dépenses ordinaires | 58,82 | 63,34 |
| Titre V | 62,07 | 42,96 |
| Titre VI | 57,77 | 57,79 |
| Total dépenses en capital (1) | 57,89 | 57,37 |
| Total général | 58,62 | 61,49 |

(1) en crédits de paiement.

Source : direction de la comptabilité publique.

B.- LA LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER

L'année 2003 a été marquée par l'adoption de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer. Les principales réformes induites par celle-ci sont les suivantes :

– le dispositif d'exonération de cotisations sociales, mis en place en 1994, est renforcé. Par ailleurs, différents dispositifs visant à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes, et des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) sont mis en place ;

– une dotation de continuité territoriale a été créée. Elle est destinée à favoriser les déplacements aériens entre chacune de ces collectivités et la métropole.

– les dispositifs de défiscalisation des investissements réalisés outre-mer par les particuliers ou les entreprises ont été réformés ;

– des mesures en matière de logement social doivent permettre d'encourager la modernisation du parc locatif social, qui souffre d'une vétusté marquée, accentuée par les conditions climatiques locales ;

Votre Rapporteur spécial regrette qu'une loi de programmation qui concerne les quinze années à venir ne contienne pratiquement que des mesures en faveur de l'emploi et de l'investissement. Ces réformes sont certes nécessaires. Cependant, il aurait été opportun que l'identité culturelle de l'outre-mer fasse l'objet de politiques plus volontaristes.

II.– LE BUDGET DU MINISTERE DE L'OUTRE-MER EN 2004

A.– LA POLITIQUE D'INSERTION ECONOMIQUE ET SOCIALE DANS LES DEPARTEMENTS ET LES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER

La mise en place d'actions spécifiques en faveur de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle vise à répondre à une situation particulièrement difficile outre-mer en raison notamment de la croissance démographique et de la situation économique.

1.– La politique de l'emploi : la mise en œuvre de la loi de programme pour l'outre-mer

L'outre-mer a bénéficié de la récente période de croissance et a connu de nombreuses créations d'emplois. Cependant, cette baisse n'a pas permis de résoudre le préoccupant problème du chômage. **En effet, il est, en moyenne, deux à trois fois plus élevé qu'en métropole.** Fin février 2003, le taux de chômage est de 24,7 % de la population active en Guadeloupe, de 19,2 % en Guyane, de 24,5 % en Martinique, de 27,3 % à La Réunion, contre 9,3 % en métropole. Certes, le nombre de demandeurs d'emploi a diminué ces dernières années. Cependant, la proportion très élevée de chômeurs de longue durée montre le caractère structurel de ce chômage et appelle à un soutien de l'État en faveur du secteur marchand.

a) *La réforme du dispositif d'exonération de cotisations sociales*

La loi de programme du 21 juillet 2003 a opéré une réforme du dispositif d'exonération de cotisations sociales mis en place par l'article 4 de la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, et renforcé par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

1.– L'ancien dispositif d'exonération de cotisations sociales en faveur des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon

La loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer a réformé le dispositif d'exonération de cotisations sociales. Dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, bénéficient d'une exonération de **100 %** du montant des cotisations sociales à leur charge au titre de la législation de sécurité sociale, dans la limite d'un montant de rémunération égal à **1,3 SMIC** :

– **les entreprises occupant 10 salariés au plus.** En cas d'augmentation de l'effectif, afin d'éviter un effet de seuil trop pénalisant, un mécanisme dégressif a été mis en place. Si, avant le 31 décembre 2001, l'effectif vient à dépasser le seuil de dix salariés, le bénéfice intégral de l'exonération est maintenu dans la limite de dix salariés jusqu'au 31 décembre 2002 ; puis son montant est affecté d'un coefficient de 80 % en 2003, 60 % en 2004, 40 % en 2005 et 20 % en 2006. Si, après le

31 décembre 2001 l'effectif vient à dépasser le seuil de dix salariés, le bénéfice intégral de l'exonération est maintenu, dans la limite de dix salariés, pendant un an ; puis son montant est affecté d'un coefficient de 80 % la deuxième année, 60 % la troisième, 40 % la quatrième et 20 % la cinquième ;

– **les entreprises, quel que soit leur effectif, dans les secteurs dits « exposés »** : industrie, tourisme, hôtellerie, restauration, presse, production audiovisuelle, énergies renouvelables, communication, pêche, conchyliculture, aquaculture et agriculture ;

– **et les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics**, qui ne bénéficient cependant que d'une exonération limitée à **50 %** du montant des cotisations sociales.

Sont donc exclus du dispositif les entreprises publiques et les établissements publics exerçant une mission à caractère industriel et commercial.

De plus, lorsqu'une entreprise a conclu un accord de réduction du temps de travail en application de la loi du 19 janvier 2000, elle peut bénéficier d'une aide qui prend la forme d'un allègement supplémentaire de cotisations sociales d'un montant de 1.372 euros par an et par salarié. Le montant total des exonérations et de l'allègement supplémentaire ne peut être supérieur au total des cotisations patronales dues par l'entreprise. Cependant, l'entreprise bénéficie d'un droit d'option entre le dispositif applicable aux départements d'outre-mer et les allègements prévus par la loi du 19 janvier 2000.

En 2003, ce dispositif représente un budget de 523,54 millions d'euros. Il a favorisé l'amélioration de la situation de l'emploi dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ainsi, entre 2000 et 2001, l'augmentation de l'emploi salarié a été de 4,2 % dans ces collectivités, contre 1,7 % en métropole. De même, le nombre de demandeurs d'emploi a diminué de 4,9 % alors qu'il a augmenté de 2,2 % en métropole.

2.– L'approfondissement du dispositif d'exonération de cotisations sociales par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003

La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 a renforcé le dispositif d'exonérations de cotisations sociales. Désormais, dans le cadre de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale, six catégories d'entreprises devront être distinguées :

– les entreprises, employeurs et organismes mentionnés à l'article L. 412-2 du code du travail, occupant 10 salariés au plus ;

– les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics ;

– les entreprises de transport aérien, maritime et fluvial ;

– les entreprises intervenant dans les secteurs « exposés » ;

– les entreprises du secteur du tourisme, de la restauration de tourisme classé et de l'hôtellerie ;

– les entreprises n'appartenant à aucune de ces catégories.

Bénéficient d'une exonération égale à **100 % du montant des cotisations sociales patronales** dans la limite d'un montant de rémunération égal à **1,3 SMIC** :

– **les entreprises, employeurs et organismes, mentionnés à l'article L 412-2 du code du travail, occupant 10 salariés au plus.** Le nouveau dispositif supprime le mécanisme dégressif introduit par la loi d'orientation du 13 décembre 2000 : en cas de dépassement du seuil de 10 salariés, l'entreprise continue de bénéficier de l'exonération de cotisations sociales, dans la limite de dix salariés.

– **les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics, occupant 50 salariés au plus,** bénéficient d'une exonération de **100 %** du montant des cotisations sociales patronales de sécurité sociale, et non plus de l'exonération antérieure de 50 % de leur montant. En revanche, les entreprises de plus de 50 salariés conservent le bénéfice d'une exonération égale à **50 %** du montant des cotisations.

– **les entreprises des secteurs du transport aérien, maritime et fluvial** se voient désormais accorder, le bénéfice d'exonération égale à **100 %** du montant de cotisations sociales patronales, dans la limite d'un montant de rémunération égal à **1,3 SMIC**. Cependant, afin d'éviter les effets d'aubaine, le champ d'application de cette exonération de cotisations sociales est strictement défini.

S'agissant des transports aériens, seules sont concernées les entreprises assurant la desserte entre la métropole et les DOM, et Saint-Pierre-et-Miquelon, ou assurant la desserte entre ces collectivités, ou assurant la desserte intérieure de chacune d'entre elles. Par ailleurs, seuls sont pris en compte les personnels de ces entreprises concourant **exclusivement** à ces dessertes et affectés dans l'un de ces départements ou à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Concernant la desserte maritime et fluviale, seules sont concernées par le dispositif, les entreprises assurant la desserte de plusieurs points de chacun des départements d'outre-mer ou de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, ou la liaison entre les ports de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane.

– des exonérations complémentaires de cotisations sociales sont accordées **aux entreprises des secteurs dits « exposés »** c'est-à-dire subissant les contraintes liées à l'éloignement et la concurrence de pays dans lesquels le coût du travail est particulièrement bas. Ces secteurs sont les mêmes que ceux définis par la loi d'orientation du 13 décembre 2000. Seuls les secteurs du tourisme, de la restauration de tourisme classée et de l'hôtellerie ne sont pas visés, car ils bénéficient d'un dispositif plus favorable. Ces entreprises bénéficient, **quel que soit leur effectif**, d'une exonération de **100 %** du montant des cotisations sociales patronales pour l'ensemble des rémunérations dans une limite qui passe de 1,3 à **1,4 SMIC**.

– des exonérations complémentaires sont accordées aux **entreprises des secteurs du tourisme, de la restauration de tourisme classée et de l'hôtellerie**, qui relevaient auparavant du dispositif des entreprises des secteurs exposés. Celles-ci bénéficient, **quel que soit leur effectif**, d'une exonération de 100 % du montant

des cotisations sociales patronales pour l'ensemble des rémunérations dans la limite de **1,5 SMIC**.

Il convient de souligner que les entreprises qui n'entrent dans le champ d'aucune des catégories visées par l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale bénéficient du dispositif d'exonération de cotisations sociales institué par la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003, relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi.

Le nombre d'entreprises et de salariés qui devraient être concernés par ce nouveau dispositif reste approximativement le même, soit environ 39.300 entreprises, pour un effectif total de 147.700 salariés. Seuls les secteurs du transport aérien, maritime et fluvial sont introduits dans le champ de l'exonération par le texte de loi. Ils représentent 91 entreprises pour environ 1.600 salariés supplémentaires.

Ce dispositif d'exonération spécifique permet d'obtenir en moyenne une baisse de 29 % du coût du travail, pour l'ensemble des rémunérations, dans la limite de 1,3, 1,4 et 1,5 SMIC selon les secteurs concernés.

Le tableau suivant établit une comparaison entre le montant annuel des exonérations obtenues dans le cadre de la loi n° 1207-2000 du 13 décembre 2000 et dans le cadre de la loi de programme.

BAISSE DU COUT DU TRAVAIL PAR L'EXONERATION DE COTISATIONS SOCIALES

(en euros)

| Base SMIC (au 1/07/2002) | Salaire annuel | Montant annuel des charges ⁽¹⁾ | Montant des exonérations Loi 13/12/2000 | Montant des exonérations Loi programme | % du salaire brut |
|-----------------------------|----------------|--|---|--|----------------------|
| SMIC | 13.851 | 4.016 | 4.016 | 4.016 | 29 |
| 1,1 | 15.228 | 4.416 | 4.416 | 4.416 | 29 |
| 1,2 | 16.621 | 4.820 | 4.820 | 4.820 | 29 |
| 1,3 | 18.000 | 5.220 | 5.220 | 5.220 | 29 |
| 1,4 ⁽²⁾ | 19.391 | 5.623 | 5.220 | 5.623 | 29 |
| 1,5 ⁽³⁾ | 20.776 | 6.025 | 5.220 | 6.025 | 29 |
| 1,6 | 22.161 | 6.426 | 5.220 | 6.025 | 27,2 |

(1) Calculé sur une base moyenne de 29 % de charges sociales de sécurité sociale

(2) Pour les entreprises des secteurs exposés

(3) Pour les entreprises des secteurs du tourisme, de la restauration de tourisme classé et de l'hôtellerie

Source : ministère de l'outre-mer

Le dispositif représente un coût supplémentaire de **37,2 millions d'euros**, qui se répartit de la façon suivante :

- 19,6 millions d'euros pour le bâtiment et les travaux publics ;
- 6,8 millions d'euros pour les transports ;
- 5,7 millions d'euros pour les secteurs dits « exposés » ;
- 4,9 millions d'euros pour le tourisme et l'hôtellerie.

Le coût des exonérations de charges sociales devrait représenter 668,65 millions d'euros en 2004, en hausse 27,71 % par rapport aux crédits votés en 2003. Ces dépenses sont prises en charge par le budget du ministère du travail.

b) Les actions financées par le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer dans la collectivité de Mayotte et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM)

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

Conformément aux dispositions du décret n° 95-984 du 25 août 1995, qui organise le fonctionnement et la gestion du FEDOM, les décisions relatives à la gestion du fonds sont, en principe, arrêtées par un comité directeur qui comprend, outre les représentants des administrations centrales concernées (budget, emploi-solidarité et outre-mer), des parlementaires d'outre-mer ainsi que les préfets des départements concernés, ce qui permet d'adapter la gestion des mesures aux situations locales. Par ailleurs, le principe de la fongibilité des crédits du FEDOM permet de redéfinir les priorités et de modifier les différentes enveloppes budgétaires en fonction du nombre de solutions retenues et de leur répartition.

Les actions financées par le FEDOM sont les suivantes :

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

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

- *le projet initiative-jeune (PIJ)* est une aide au projet professionnel accordée aux jeunes de moins de 30 ans ou ayant terminé un contrat emploi-jeune depuis moins de trois mois, qui soit créent une entreprise dans le département d'outre-mer, soit vont suivre une formation professionnelle hors du département d'outre-mer.
- *le congé-solidarité* est un dispositif spécifique de préretraite pour les salariés de plus de 55 ans en contrepartie d'embauches en nombre équivalent de jeunes de

moins de 30 ans. Le dispositif est cofinancé par l'État, le conseil général ou régional, et l'entreprise.

- *l'allocation de retour à l'activité* (ARA) est une aide incitatrice, durant deux ans, pour les bénéficiaires du RMI, de l'API, ou de l'allocation de solidarité spécifique, qui se réinsèrent sur le marché du travail, en particulier en utilisant le titre de travail simplifié.

Par ailleurs, depuis 2002, le FEDOM a été également appelé à assurer la gestion des mesures en faveur de l'emploi ouvertes à Mayotte. A cet effet, les crédits destinés au financement des contrats emploi-solidarité et des contrats emploi-consolidé inscrits jusqu'alors sur le chapitre 46-94 du budget ministère de l'outre-mer ont été transférés sur le chapitre 44-03 avec la création d'un nouvel article (article 89).

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

1.- La mise en œuvre des « dispositifs classiques » en faveur de l'emploi en 2002 et 2003

Au titre de l'exercice 2002, la dotation globale du FEDOM s'est élevée à 502,21 millions d'euros. Cette dotation avait pour principal objectif de maintenir à niveau les mesures classiques d'insertion tout en assurant la mise en œuvre de dispositions nouvelles prévues par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 afin de contribuer de façon significative à une amélioration de la situation de l'emploi. Les dotations en faveur de 78.545 contrats aidés ont été réparties entre les quatre départements d'outre-mer, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et la collectivité départementale de Mayotte par le comité directeur du 17 janvier 2002.

A la fin du premier semestre 2002, un bilan de la consommation des ces mesures a été établi faisant 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 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). Cette analyse a donc conduit à procéder à une réduction des enveloppes initialement ouvertes pour le projet initiative-jeune, l'allocation de retour à l'activité, le congé-solidarité et à arrêter de nouvelles prévisions plus proches des résultats constatés à savoir 4 000 PIJ au lieu des 10.000 ouverts, 2.750 ARA au lieu des 10 000 ouverts, 800 congés solidarité au lieu des 3.000 ouverts. **Le nombre global des mesures** ainsi réajustées par le comité permanent du FEDOM du 18 juin 2002 **s'est donc élevé à 73.575**, dotation qui prend également en compte l'absence de toute mesure nouvelle en faveur de

Mayotte, du fait de la non-publication des décrets d'application nécessaires à la mise en œuvre effective des différents dispositifs annoncés.

- *les contrats emploi solidarité (CES)* obéissent aux mêmes règles qu'en métropole. Ce sont des contrats à mi-temps à durée déterminée, de 3 mois minimum à 12 mois maximum (24 mois dans certains cas), renouvelables et destinés à permettre l'insertion professionnelle de personnes en difficultés en secteur d'utilité sociale. 35.749 contrats ont été conclus en 2002 et le coût unitaire moyen a été de 2.994 euros. La consommation des dotations fait apparaître une utilisation de la totalité de la mesure. Par ailleurs, il convient de noter l'effort mené par la Réunion pour maintenir en 2002 une consommation équilibrée et régulière de cette mesure. Ce département a toutefois dû faire face à des besoins supplémentaires après le passage du cyclone Dina et une dotation globale de 300 contrats supplémentaires lui a été attribuée par le comité permanent du 18 juin 2002. Pour l'exercice 2003, 36.000 contrats sont prévus et financés à hauteur de 112,16 millions d'euros.
- *les contrats emplois-consolidés* visent à favoriser l'embauche d'un certain nombre de bénéficiaires d'un CES qui ne peuvent trouver un emploi ou une formation à l'issue de celui-ci. Ce dispositif s'adresse aux mêmes employeurs que ceux habilités à conclure des CES. Ce dispositif est géré par le ministère de l'outre-mer depuis 2000. 3.949 contrats ont été conclus en 2002 et le coût par bénéficiaire est de 5.827 euros. La totalité de la dotation ouverte au titre du premier semestre 2002 a été utilisée dès le mois d'avril et cette mesure enregistrait alors une surconsommation de plus de 65,58 % avec des variations différentes selon les départements. Cette surconsommation provenait en fait de la prise en compte par le CNASEA, organisme chargé de la gestion financière du dispositif, de contrats conclus en 2001 sur la dotation ouverte en 2002. Compte tenu du nombre important des contrats ainsi comptabilisés, une régularisation à hauteur de 1.000 contrats a été prise en compte pour 2002. Le dispositif bénéficie en 2003 de 59,54 millions d'euros et devrait concerner 2.800 personnes.
- *le contrat d'insertion par l'activité* est un contrat en secteur d'utilité sociale réservé aux allocataires du RMI et à leurs conjoints, d'une durée minimale de trois mois renouvelable dans la limite de 24 mois au total. Il est géré par l'agence d'insertion. 22.781 contrats ont été conclus en 2002, et le coût par bénéficiaire a été de 2.007 euros. La consommation des contrats s'est avérée conforme à la tendance enregistrée au cours de ces dernières années, à savoir très soutenue, pour répondre aux besoins importants exprimés localement. En effet, près des deux tiers de la dotation ouverte pour la totalité de l'exercice 2002 avaient déjà été consommés au cours du premier trimestre. Le dispositif bénéficie de 30,45 millions d'euros en 2003 et devrait concerner 15.000 personnes.
- *le contrat d'accès à l'emploi* est une mesure d'insertion au secteur marchand spécifique aux départements d'outre-mer. Les employeurs sont ceux affiliés à l'UNEDIC et les entreprises de pêche maritime. Ils bénéficient de la mesure générale d'exonération de charges sociales complétée par le versement d'une prime mensuelle de 305 euros si le bénéficiaire est un demandeur d'emploi de

plus de 36 mois, un bénéficiaire de l'ASS, du RMI ou un jeune de moins de 26 ans, et de 152 euros s'il s'agit d'un demandeur d'emploi de plus de 24 mois. 4.478 contrats ont été conclus en 2002, et le coût unitaire par bénéficiaire a été de 7.907 euros. 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. 5.000 contrats sont prévus en 2003, financés à hauteur de 35,38 millions d'euros.

- *les primes à la création d'emplois* sont attribuées, sur agrément, aux entreprises dont les activités sont tournées vers les marchés extérieurs. Elles sont versées annuellement sur une durée totale de 10 ans. Dans le cadre de la loi d'orientation pour l'outre-mer, un nouveau dispositif a été adopté qui doit concerner un plus grand nombre d'entreprises. En 2002, 318 primes ont été versées, pour un coût unitaire de 3.009 euros. Seule la Réunion a présenté des dossiers au titre du nouveau dispositif de primes. Les autres primes versées au cours de cet exercice 2002 correspondent à des reports de charges au titre du précédent dispositif dont la durée totale s'élève à dix ans. En 2003, la dotation budgétaire affectée à ces primes est de 3 millions d'euros.
- *le dispositif emplois-jeunes* s'adresse aux jeunes de moins de 26 ans. Les emplois créés doivent répondre à des besoins émergents ou non satisfaits en matière d'utilité sociale. Le financement des emplois créés par les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur sont financés par ceux-ci. 985 postes ont été créés en 2002 et le coût unitaire par emploi jeune a été de 15.924 euros. Le rythme de création de nouveaux postes d'emplois-jeunes s'avère régulier et conforme à la moyenne attendue. Dans l'ensemble, les départements ont surtout porté leurs efforts sur la préparation des conditions de sortie du dispositif en 2003 pour les différents jeunes dont les contrats arrivent à terme, dès la fin de l'exercice de l'année 2002 à la Réunion. En 2003, ce dispositif a bénéficié d'une dotation budgétaire de 150,65 millions d'euros.

LES MESURES « CLASSIQUES » D'INSERTION EN 2003

| | CES | CEC | CIA | CAE | Primes | CRE | Emplois-jeunes |
|---|--------|-------|--------|--------|---------|---------|----------------|
| LFI 2003 (<i>en millions d'euros</i>) | 112,16 | 59,54 | 30,45 | 35,38 | 3 | 0,44 | 150,65 |
| Évolution 2003/2002 (<i>en %</i>) | 7,79 | 11,58 | - 3,73 | - 4,89 | - 48,19 | - 28,36 | 3,59 |
| Nombre de contrats prévus | 36.000 | 2.800 | 15.000 | 5.000 | n.c. | n.c. | n.c. |

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

2.- La mise en œuvre des nouveaux dispositifs de la loi d'orientation en faveur de l'emploi

Compte tenu des délais nécessaires à la mise en œuvre effective de ces dispositifs, ils ont progressé selon des rythmes divers.

Le « projet initiative jeune » a été applicable dès le mois d'avril 2001 et la signature des premiers PIJ est intervenue dès la fin de ce même mois. Toutefois, l'utilisation des 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. Au total, 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.

Le congé-solidarité n'a pu avoir d'effet en 2001, du fait du temps nécessaire à la négociation des conventions-cadre. La mise en place du congé de solidarité 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 et la délégation des crédits nécessaires à son financement ont permis d'obtenir un total de 572 bénéficiaires.

La mise en œuvre de l'allocation de retour à l'activité a connu des difficultés en début d'exercice 2002, dues notamment à une information insuffisante dans certains départements. Par ailleurs, dans le cadre de la gestion financière du dispositif, une convention avait été signée à la fin de l'année 2001 entre le ministère de l'outre-mer, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (l'ACOSS) et la caisse nationale d'assurance vieillesse (la CNAV). Ce dispositif a dû être complété en début d'exercice 2002 par la signature de conventions de gestion destinées à assurer la mise en place du dispositif dans chaque département, conventions qui ont impliqué des délais supplémentaires. 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.

LES MESURES D'INSERTION ISSUES DE LA LOI D'ORIENTATION OUTRE-MER
EN 2003

| | PIJ | Congé-solidarité | ARA |
|---|---------|------------------|---------|
| LFI 2003 (<i>en millions d'euros</i>) | 20 | 14,24 | 12,39 |
| Évolution 2003/2002 (<i>en %</i>) | - 44,87 | - 6,56 | - 46,32 |
| Nombre de contrats prévus | 4.300 | 1.500 | 3.500 |

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

3.- Les perspectives budgétaires pour 2004

La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 comprend de nombreuses mesures concernant la politique de l'emploi. Ces réformes seront financées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004.

Le régime du contrat d'accès à l'emploi prévoyant une aide forfaitaire mensuelle et une exonération de cotisations au titre de la législation de sécurité sociale a pour effet :

- d'harmoniser le niveau des exonérations prévues dans le cadre du contrat d'accès à l'emploi avec celui prévu par l'article 1^{er} de la loi de programme en élargissant son assiette pour la porter à la partie des rémunérations égale au salaire minimum de croissance majoré de 30 % ;
- de permettre l'insertion en entreprise des jeunes ayant bénéficié d'un contrat emplois jeune en autorisant leur recrutement sous contrats d'accès à l'emploi ;

- de favoriser le recrutement de personnes bénéficiant du RMI en allongeant, pour ce public, de 24 à 30 mois, d'une part, la durée de l'exonération des cotisations à la charge de l'employeur dues au titre des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail, et d'autre part, la durée maximale du contrat (lorsqu'il ne s'agit pas d'un contrat à durée indéterminée) et de maintenir la couverture maladie universelle (CMU) dont bénéficiait le titulaire du RMI lorsqu'il est recruté sous contrat d'accès à l'emploi ; cette affiliation peut être reconduite à l'expiration de la période de droit s'il satisfait toujours aux conditions requises.

La dotation budgétaire nécessaire au financement de ces nouvelles dispositions a été intégrée dans la dotation globale du FEDOM pour 2003. Par ailleurs, et afin de disposer d'un nombre suffisant de contrats lors de la répartition des mesures d'insertion par le comité directeur du FEDOM de janvier 2004, une enveloppe complémentaire de 1.000 contrats a été prévue et sa répartition entre les différents publics concernés sera examinée par ce même comité. Elle permettra toutefois au ministère de l'outre-mer de confirmer la priorité donnée au développement de l'emploi en secteur marchand. La dotation complémentaire prévue à cet effet a été estimée à **7,2 millions d'euros en 2004**.

S'agissant **des contrats « emplois-jeunes »**, la loi de programme donne la possibilité aux collectivités locales de les prolonger, dans la limite de trois ans, sous réserve de la signature d'un avenant à la convention initiale permettant la consolidation des emplois à l'issue de ces conventions. Elle permet en outre d'appliquer la même solution aux contrats conclus en application des conventions initiales, arrivés à terme avant la publication de la loi de programme pour l'outre-mer, et qui, dans l'intérêt général, n'ont pas été rompus par les collectivités et établissements publics employeurs. Pour 2004, les crédits nécessaires au financement de la consolidation des emplois-jeunes ont été estimés à 44 millions d'euros pour environ 4.318 jeunes.

La loi de programme a adapté **le dispositif d'aide aux jeunes diplômés** créé en métropole par la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002. Ce dispositif s'adresse aux entreprises du secteur marchand ou associatif des départements d'outre-mer ou de Saint-Pierre-et-Miquelon recrutant sous contrat à durée indéterminée un jeune âgé de 18 à 30 ans titulaire d'un diplôme sanctionnant deux ans au moins de formation post secondaire ou de formation professionnelle de niveau comparable inscrit comme demandeur d'emploi depuis plus de six mois ou à l'issue d'un contrat emploi jeune. L'employeur bénéficiera alors d'une aide financière forfaitaire de 225 euros par mois pour un SMIC ou de 292,5 euros par mois pour 1,3 SMIC par jeune recruté pendant une période de trois ans à taux plein les deux premières années et à 50 % la troisième année. Cette aide sera cumulable avec le dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale prévu par la loi de programme pour l'outre-mer. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, une enveloppe budgétaire globale de 1,31 millions d'euros a été prévue afin de permettre le financement d'environ 750 contrats jeunes diplômés.

Afin d'encourager la création d'emploi et d'offrir aux jeunes mahorais des emplois dans le secteur privé et de favoriser leur insertion professionnelle dans le

secteur marchand, la loi de programme a créé **une prime à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte**. Cette prime s'adresse aux entreprises qui souhaitent recruter un jeune de moins de 26 ans sous contrat de travail à durée indéterminée à temps complet. La prime, financée par l'État, sera calculée en pourcentage du salaire minimum interprofessionnel garanti en vigueur à Mayotte, et versée pendant une durée de trois ans, tant que le salarié demeure au sein de l'entreprise, que l'effectif de cette entreprise ne diminue pas et qu'elle continue d'être à jour de ses obligations fiscales et sociales. Le montant annuel de cette prime est équivalent à 1.156 euros. Pour un objectif de 500 primes en 2004, une dotation globale de 289.000 euros a été prévue.

Le dispositif du congé de solidarité prévu par l'article 15 de la loi du 13 décembre 2000 qui lie la cessation d'activité d'un salarié âgé à l'embauche d'un jeune, a été aménagé afin qu'il produise davantage d'effets. Le bénéfice du dispositif est ainsi élargi aux jeunes sortant d'un contrat emploi jeune après 30 ans. Il est désormais possible de compenser le départ d'un salarié à temps complet par le recrutement de jeunes salariés à temps partiel dont la durée de travail est au moins équivalente à celle effectuée par la personne qui quitte l'entreprise. Les conditions d'éligibilité des entreprises sont améliorées en n'imposant plus de plafond lié à une durée collective du travail dans l'entreprise de 35 heures. L'impact budgétaire de cette mesure dans le budget 2004 du FEDOM est maintenu avec la définition d'une enveloppe prévisionnelle de 17,50 millions d'euros contre 14,17 millions d'euros en 2003.

Le présent projet de loi de finances assure **une fongibilité complète des crédits inscrits au chapitre 44-03** en regroupant la totalité de ces moyens au sein d'un seul et unique article 10 qui s'intitule désormais « *fonds pour l'emploi dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte* ». Cette ligne unique devrait être dotée d'une enveloppe globale de **389,04 millions d'euros**. Cette dotation devrait permettre de maintenir à niveau les mesures d'insertion mise en place en gestion 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.

En 2004, une expérimentation de globalisation des mesures d'insertion dans le département de la Martinique sera mise en oeuvre sous l'autorité des préfets. Les crédits correspondants ont donc été regroupés au sein d'une seule ligne budgétaire, l'article 20 « *Expérimentation, globalisation FEDOM Martinique* » et représentent un montant global de **70,38 millions d'euros**.

Les moyens budgétaires du FEDOM pour 2004 sont les suivants :

MOYENS BUDGETAIRES DU FEDOM EN 2004

(en millions d'euros)

| Chapitre 44-03 | PLF 2004 |
|---|-----------------|
| <i>Article 10 : Fonds pour l'emploi dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte</i> | 389,04 |
| <i>Article 20 : Expérimentation, globalisation FEDOM Martinique</i> | 70,39 |
| TOTAL | 459,43 |

(Source : ministère de l'outre-mer)

2.- La politique sociale et culturelle

a) La politique sociale et culturelle

Les crédits attribués au chapitre 46-94 relatif à l'action sociale, culturelle et de coopération régionale devraient être de **37,47 millions d'euros** en 2004, soit une baisse de 16,06 % par rapport aux crédits votés en 2003.

- **L'article 10 « activités culturelles, sociales et de jeunesse en faveur de l'outre-mer »** devrait être doté en 2004 de 4,71 millions d'euros, soit une baisse de 1,2 % par rapport aux crédits votés en 2003. Ces crédits permettent principalement le financement :

– du *fonds de promotion des échanges à but éducatif, culturel et sportif* créé en application de l'article 40 de la loi d'orientation du 13 décembre 2000. Ce fonds, déconcentré auprès des préfets, doit favoriser les déplacements, notamment des jeunes, en métropole ou dans l'environnement régional pour vaincre l'isolement des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

– du *fonds d'échanges artistiques et culturels pour l'outre-mer* pour un montant de 450.000 euros, auxquels s'ajoutent 450.000 euros du ministère de la culture et de la communication ;

– *d'actions à caractère sportif et socio-éducatif*. Ils permettent, à ce titre, de subventionner des associations à but non lucratif (en particulier, sportives et de jeunesse et d'éducation populaire) pour la mise en place d'actions d'animation, de lutte contre l'illettrisme, le sida, la toxicomanie ;

– *d'actions à caractère culturel* ;

– *d'actions à caractère social*. Les actions les plus significatives ont concerné en 2003 la lutte contre la Drépanocytose et des actions d'information concernant la contraception et la lutte contre le Sida.

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

A la suite des mesures de régulation budgétaire qui ont été appliquées au chapitre 46-94, la dotation destinée à l'ANT a été ramenée en cours de gestion 2003 à 8,17 millions d'euros. L'agence devrait être dotée de 8,17 millions d'euros en 2004.

- **L'article 32 « bourses en faveur des étudiants mahorais »** devrait être doté, en 2004, de 332.692 euros. Ces crédits sont destinés au versement de bourses d'enseignement supérieur aux étudiants mahorais.

- **L'article 35 "*Fonds de coopération régionale*"** devrait être doté en 2004, comme en 2003, de 3,5 millions d'euros.

La loi d'orientation du 13 décembre 2000 a créé quatre fonds de coopération régionale (un pour chaque département d'outre-mer), qui font suite au dispositif en place au profit de la région Antilles-Guyane (Fonds interministériel de coopération). La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte a complété le dispositif en créant un fonds de coopération régionale pour Mayotte. Ces fonds sont alimentés par des crédits de l'État et peuvent recevoir des dotations du département, de la région ou de toute autre collectivité ou organisme public. Chaque fonds est géré par un comité paritaire comprenant les représentants de l'État et des collectivités.

La dotation de ces fonds s'est élevée à 3,5 millions d'euros en 2003 (soit 762.245 euros pour chaque département d'outre-mer et 457.347 euros pour Mayotte). L'augmentation des crédits consacrés à la coopération régionale vise à promouvoir l'exercice déconcentré de la coopération régionale, l'échange d'informations entre les DOM, Mayotte et leurs voisins et la cohérence des actions menées par les différentes instances compétentes dans les régions concernées (État et collectivités locales). Chaque projet doit présenter une véritable dimension régionale et doit donc associer un ou plusieurs État(s) étranger(s) de la zone et un ou plusieurs département(s) d'outre-mer.

- – **L'article 36 "*Fonds de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication*"** devrait bénéficier en 2004, comme en 2003, de 762.245 euros.

Afin d'accompagner le passage de l'outre-mer français à la société de l'information, le ministère de l'outre-mer a décidé de mettre en œuvre une politique publique fondée sur un programme d'action précis, mettant notamment l'accent sur l'essor de l'Internet culturel et social.

Le programme pour la société de l'information outre-mer (PSIOM), présenté en juillet 2001, comportait la mise en place d'un dispositif de soutien financier aux projets des associations et collectivités locales axés sur les technologies de l'information et de la communication (sites internet, développement de contenus multimédia sur cédéroms et de logiciels, actions de formation et de sensibilisation aux technologies de l'information et de la communication.)

Le fonds internet pour l'outre-mer, qui a fait l'objet de la première télé-procédure mise en place dès 2002, a soutenu 24 projets issus tant d'associations d'originaires de l'outre-mer basées dans l'hexagone (8 projets) que d'associations, institutions consulaires et collectivités locales de l'outre-mer : Réunion (2 projets), Martinique (5 projets), Guadeloupe (2 projets), Nouvelle-Calédonie (2 projets), Wallis et Futuna (3 projets), Polynésie française (1 projet) et Saint-Pierre-et-Miquelon (1 projet).

Le réseau des chargés de mission « technologies de l'information et de la communication » au sein des préfectures de région (SGAER) des DOM a contribué

à la vulgarisation du dispositif et à l'accompagnement des porteurs de projets qui ont présenté leurs dossiers.

Les actions financées par le chapitre 46-94 sont retracées dans le tableau suivant :

ACTIONS FINANCÉES EN 2004 SUR LE CHAPITRE 46-94

(en millions d'euros)

| Actions | | |
|----------------|---|------|
| Article 10 | Activités sportives, culturelles, sociales et de jeunesse en faveur de l'outre-mer | 4,7 |
| Article 20 | Subvention à l'ANT | 8,17 |
| Article 32 | Bourse en faveur des étudiants mahorais | 0,33 |
| Article 35 | Fonds de coopération régionale DOM (LOOM) | 3,5 |
| Article 36 | Fonds de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication | 0,76 |
| Article 80 | Actions de santé à Mayotte | 0,15 |
| Article 90 | Passeport continuité territoriale | 11 |

Source : ministère de l'Outre-mer

b) Le passeport mobilité

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

Les principales modalités du passeport sont les suivantes :

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

Les crédits affectés au passeport mobilité devraient s'élever à 11 millions d'euros, soit une baisse de 37 % par rapport aux crédits votés en 2003.

3.– La couverture maladie universelle

Afin de prendre en compte la spécificité de l'outre-mer dans la mise en œuvre du dispositif de la couverture maladie universelle, le projet de loi prévoit de financer, pour les quatre départements d'outre-mer, le relèvement du plafond d'éligibilité de la couverture maladie universelle complémentaire. Il s'agit 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.

Un nouveau chapitre 45-95 « *Contribution de l'État au financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie pour ce qui concerne la majoration du plafond dans les départements d'outre-mer* » est donc créé et devrait être doté en 2004 de **50 millions d'euros**.

4.– Le service militaire adapté

Le service militaire adapté (SMA) est une des formes de service militaire, adaptée au contexte global des départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer. Les missions du SMA consistent à dispenser aux appelés une formation militaire, civique et morale, mais aussi à les préparer à l'insertion dans la vie active en leur assurant une formation professionnelle.

La loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national a prévu la fin de l'appel obligatoire sous les drapeaux pour les jeunes nés à partir de 1979. Cette réforme touche aussi le SMA qui fera désormais appel au volontariat. La réforme a débuté progressivement à partir de 1999.

La création de 500 postes de volontaires en 2003, a permis au SMA (DOM et TOM) de retrouver le même nombre de volontaires qu'il avait appelé en 1998, soit près de 3.000 volontaires. Il ne comporte plus aucun appelé. 390 de ces postes ont été créés dans les DOM et à Mayotte portant ainsi l'effectif à 2.492 volontaires (76 % de volontaires stagiaires et 24 % de volontaires techniciens).

Les crédits affectés au SMA représentent **63,84 millions d'euros**, soit une baisse de 0,04 %. Le coût moyen annuel pour 2004 d'un volontaire technicien varie de 16.804 euros en métropole à 28.628 euros à Mayotte, celui d'un caporal-chef volontaire technicien de 17.130 euros en métropole à 30.734 euros à Mayotte. Le coût moyen annuel d'un volontaire stagiaire pour 2004 varie en fonction du lieu d'affectation, de 9.011 euros en métropole à 9.518 euros à Mayotte.

Les crédits affectés au service militaire adapté sont rappelés dans le tableau suivant :

**COÛT DU SERVICE MILITAIRE ADAPTE
DANS LES DOM ET A MAYOTTE**

(en millions d'euros)

| Chapitres / articles | Intitulés | Total général | |
|---|--|---------------|--------------|
| | | LFI 2003 | PLF 2004 |
| 3115/40 | Indemnités et allocations diverses personnels militaires DOM | 12,39 | 12,57 |
| 3115/60 | Indemnités et allocations diverses personnels civils DOM | 0,61 | 0,12 |
| 3190/71 | Rémunérations des personnels militaires DOM | 29,77 | 30,06 |
| 3190/74 | Rémunérations des personnels civils DOM | 1,05 | 1,27 |
| 3198/20 | Rémunérations des personnels ouvriers DOM | 1,41 | 1,13 |
| 3390/52,54 | Charges sociales DOM | 2,29 | 2,30 |
| 3391/52,54 | Prestations sociales DOM | 1,9 | 2,09 |
| 3442/10 | Alimentation DOM | 6,69 | 6,24 |
| 3496/40 | Moyens de fonctionnement DOM | 7,23 | 7,23 |
| 3791/30 | Frais de justice, réparations civiles DOM | 0,16 | 0,16 |
| Total Titre III | | 62,77 | 63,17 |
| 5791/70 | Infrastructure et matériels techniques DOM | | |
| | AP | 1,75 | 1,75 |
| | CP | 1,1 | 1 |
| Total titre III et titre IV (CP) | | 63,87 | 63,84 |

Source : ministère de l'Outre-mer

B.- LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DU LOGEMENT

1.- La politique du logement dans les DOM

La situation du logement dans les DOM est toujours un point préoccupant. Elle s'explique par des contraintes spécifiques : une croissance démographique très forte (1,6 % par an), quatre fois supérieure en moyenne à celle de métropole, des disponibilités foncières limitées liées à l'environnement naturel (risques, morphologie...) et au sous-équipement des villes et des quartiers, des collectivités locales en situation financière difficile et un parc de logement insalubres et sous-équipés qui, bien qu'en diminution reste important.

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

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

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

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

(2) Nombre de foyers en juin 2000.

(3) Pas de RMI à Mayotte.

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

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

Source : ministère de l'Outre-mer.

Les dotations budgétaires en faveur du logement constituent le deuxième poste de dépense du budget de l'outre-mer. Pour répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins, l'État privilégie les aides à la pierre, regroupées sur une ligne budgétaire unique (LBU) du ministère de l'outre-mer, totalement fongible et laissant au niveau local des possibilités d'adaptation.

L'action de l'État prend différentes formes :

- *l'aide à la construction de logements neufs* ; sous la forme d'accèsion très sociale (aide constituée par une subvention maximale de 50 % de l'investissement), d'accèsion sociale (prêt à taux zéro à quotité de 40 % du coût du logement), d'accèsion intermédiaire (prêt à taux zéro à quotité de 25%). De même, des aides sont accordées en faveur du secteur locatif. Les prêts aidés par l'Etat servis par la Caisse des dépôts et consignations permettent de financer le logement locatif social et très social. Le prêt locatif intermédiaire (PLI) finance les logements dont le loyer se situe entre celui pratiqué dans le secteur locatif social et celui observé sur le marché libre. Il est distribué par la CDC ou l'AFD ou tout établissement de crédit ayant passé une convention avec l'État au taux fixe de 5,5% sur une durée de 25 ans. Les prêts « construction-démolition » (LLS-CD) sont en vigueur depuis le 4 mai 2000 et ouvrent la possibilité d'entreprendre des opérations de démolition d'ensemble de logements sociaux en assurant le relogement des locataires concernés par les démolitions. Ces prêts bénéficient d'un taux réduit de 1,83%. **Le nombre de logements construits en 2002 a été de 8.855.**
- *l'aide à l'amélioration de l'habitat* : elle prend la forme d'une réhabilitation du parc locatif social, d'une amélioration des logements de propriétaires occupants et une amélioration des logements locatifs des propriétaires bailleurs. **3.264 logements ont fait l'objet d'une aide à l'amélioration de l'habitat en 2002.**

- *l'aide à la résorption de l'habitat insalubre* : dès lors qu'un arrêté d'insalubrité de périmètre est pris par le préfet suite à l'initiative d'une collectivité locale, un opérateur de logements sociaux ou une société d'économie mixte a la possibilité de mettre en œuvre une opération de résorption de l'habitat insalubre et de bénéficier d'une subvention de 80% sur l'assiette du déficit d'opération. **En 2002, 2.000 logements ont bénéficié d'une aide.**
- *et la régularisation de la situation des 7.500 ménages habitant dans la zone des 50 pas géométriques* : l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996 relative à la zone des cinquante pas géométriques dans les DOM prévoit l'octroi d'une aide exceptionnelle de l'État en faveur de certains occupants de terrains situés dans la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique.

Depuis 1994, l'effort en matière de constructions et d'améliorations 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, comme le montre le tableau suivant :

CONSTRUCTION ET REHABILITATION DE LOGEMENTS DANS LES DOM ET A MAYOTTE

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 ⁽¹⁾ |
|-------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|
| <i>Guadeloupe</i> | 2 765 | 2 406 | 3 037 | 4 020 | 4 737 | 3 529 | 2 468 | 3 200 |
| <i>Martinique</i> | 2 082 | 2 346 | 2 688 | 2 259 | 2 615 | 3 058 | 2 680 | 2 800 |
| <i>Guyane</i> | 875 | 1 119 | 1 170 | 1 091 | 841 | 838 | 1 031 | 1 600 |
| <i>Réunion</i> | 4 670 | 4 065 | 3 850 | 5 441 | 4 109 | 3 570 | 5 111 | 4 500 |
| <i>Mayotte</i> | 908 | 1 020 | 1 064 | 1 843 | 1 395 | 622 | 850 | 900 |
| Total | 11 300 | 10 956 | 11 809 | 14 654 | 13 697 | 11 617 | 12 140 | 13 000 |

(1) Prévisions

Source : ministère de l'outre-mer

Le nombre moyen de personnes par pièces décroît particulièrement aux Antilles et à la Réunion malgré une croissance démographique dynamique. Cet indice d'occupation 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.

Le tableau suivant retrace l'évolution du nombre de personnes par pièce depuis 1990 :

EVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES PAR PIECE DANS LES DOM

| | 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 |

Source : recensement INSEE

Cependant, 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, 10.386 logements ont fait chaque année l'objet d'une décision de financement sur la LBU entre 1999 et 2002 dans les quatre DOM, 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.

2.- Les subventions d'investissement en faveur de la politique du logement

En compensation du taux inférieur du RMI dans les DOM, l'État participait dans ces départements au financement d'actions d'insertion, 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.

La créance était répartie par le comité directeur du FEDOM entre une part insertion et une part logement social. Ainsi, en 2001, la part « insertion » était de 31,26 millions d'euros et la part « logement » de 75,77 millions d'euros. Au 1^{er} janvier 2002 a eu lieu l'alignement intégral du montant du revenu minimum d'insertion sur celui de la métropole (100 %). C'est pourquoi le chapitre 46-01 (actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI) n'affichait aucun crédit pour 2002. Parallèlement, 31,252 millions d'euros étaient inscrits sur le chapitre du FEDOM (article 50), et la loi de finances pour 2002 a arrêté à 287,519 millions d'euros le montant des autorisations de programme consacrés au logement, soit un budget en hausse de 39,7 % par rapport aux crédits votés en 2001. Ainsi, le gouvernement a pu compenser intégralement les effets de la suppression de cette créance.

Le tableau ci dessous retrace l'évolution de dotations en faveur du logement depuis 1997 :

CREDITS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LES DOM
(autorisations de programme)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| LBU | 175,31 | 167,08 | 167,08 | 167,69 | 205,71 | 287,52 | 287,52 |
| Créance | 84,78 | 88,54 | 88,54 | 100,38 | 81,41 | - | - |
| Total | 260,10 | 255,62 | 261,93 | 268,08 | 287,12 | 287,52 | 287,52 |

(Source : ministère de l'outre-mer)

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** pour le logement social, maintenant ainsi les dotations inscrites en 2003.

Ce budget 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, pour favoriser la production de foncier aménagé destiné à accueillir du logement, simplification des procédures administratives, accélération des permis de construire...).

Le coût du foncier équipé constitue un point des points de blocage majeur à un accroissement de la construction de logements sociaux dans les DOM. Pour pallier cette difficulté, les modalités de fonctionnement des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain, qui ont connu une mise en place difficile, seront aménagées au cours de l'année 2003, en vue d'améliorer leur efficacité.

3.- Les fonds d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)

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 en 1994 expérimenté ensuite en Martinique en 1999. Le décret du 29 avril 2002 permet désormais la mise en place d'un FRAFU dans chaque DOM et 80,80 millions d'euros sont réservés par l'État à cet effet dans le cadre des contrats de plan 2000 – 2006. Ce fonds trouve ses sources de financement, auprès de la région, du département, de l'État (FIDOM) et de l'Union Européenne (FEDER). 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, etc.).

Les modalités de fonctionnement de ces fonds, qui ont connu une mise en place difficile, seront aménagées au cours de l'année 2003, en vue d'améliorer leur efficacité (nouveau décret et nouvelle circulaire). 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.

4.- La mise en œuvre de la loi de programme pour l'outre-mer

La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 prévoit plusieurs mesures en faveur de la politique du logement :

– le dispositif de défiscalisation a été réformé afin de favoriser notamment l'augmentation de l'offre de logements intermédiaires. Les taux de défiscalisation ont été portés à 40 % pour le locatif libre et à 50% pour le locatif intermédiaire. Ces taux sont majorés de 10 points lorsque les logements se situent dans des zones urbaines sensibles (ZUS) et de 4 points si les logements sont équipés de chauffe-eau solaires. Un plafond de 1.750 euros par m² de surface habitable a été instauré sur le montant défiscalisable, afin de favoriser les constructions groupées et réduire la spéculation foncière ;

– l'article 43 de la loi de programme 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. Cette disposition vise à relancer la production des LES, qui a connu un certain tassement au cours des dernières années. Le coût de cette mesure, évalué à 3.500 euros par logement, devrait s'élever pour 2004 à **8,75 millions d'euros**, pour un objectif de financement de 2.500 LES ;

– l'article 44 de la loi de programme 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. La perte de recettes résultant, pour les collectivités territoriales, de cette mesure sera compensée par l'État. 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 2.000 logements réhabilités. Au total, cette mesure étant applicable pendant cinq ans, son coût devrait atteindre **1,1 millions d'euros**.

5.– La politique du logement à Mayotte

Le logement est un problème crucial dans cette collectivité. Malgré les efforts de construction, le besoin de logements reste toujours sensible 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'État est fondée essentiellement sur :

– *un produit d'accession*, destiné à des populations très sociales pas, ou très peu, monétarisées (environ 1.000 logements par an) ;

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

– *une aide à l'accession sociale intermédiaire*. Cette aide a été 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.

La politique du logement social est mise en œuvre en grande partie par la société immobilière de Mayotte. Cette société, 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 % (État et Collectivité territoriale).

Conformément à l'engagement pris lors de l'accord du 27 janvier 2000, l'État 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 sont livrés par la société immobilière de Mayotte.

Ces résultats positifs demeurent toutefois encore insuffisants au regard des besoins, croissants de par la pression démographique que connaît l'archipel.

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'État), 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 1.000 logements étaient livrés chaque année.

Outre les difficultés rencontrées par la société immobilière 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 direction départementale de l'équipement a entrepris 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 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'État entend intensifier son effort en faveur du logement.

L'ordonnance du 7 février 2002 a prévu 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'allocation 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 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, le I de l'article 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.

C.- LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

1.- Le FIDOM et les contrats de plan

a) Les crédits budgétaires du FIDOM

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

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

Le tableau suivant retrace la gestion des crédits du FIDOM en 2002 et 2003 :

LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DU FIDOM EN 2002 ET 2003

(en millions d'euros)

| | Autorisations de programme | Crédits de paiement |
|--------------------------------|-------------------------------|---------------------|
| FIDOM général | | |
| Loi de finances pour 2002 | 51,38 | 44,40 |
| Crédits reportés | — | 7,46 |
| Virements de crédits | 0,26 | 0,26 |
| Annulation de crédits | 1,15 | — |
| Total pour 2002 | 50,50 | 52,13 |
| Loi de finances pour 2003 | 39,79 | 37,82 |
| Transferts de crédits | — | 1 |
| Crédits reportés | — | 10 |
| Annulation de crédits | 0,32 | 1,2 |
| Total pour 2003 | 39,47 | 45,62 |
| FIDOM décentralisé | | |
| Loi de finances pour 2002 | — | — |
| Crédits reportés | — | 10,12 |
| Loi de finances rectificative | — | 5,46 |
| Total pour 2002 | — | 15,58 |
| Loi de finances pour 2003 | — | — |
| Crédits reportés | — | 0,13 |
| Loi de finances rectificatives | — | 0,21 |
| Total pour 2003 | — | 0,47 |

Source : ministère de l'Outre-mer

S'agissant de la section générale du FIDOM, les crédits en 2003 se sont élevés à 39,79 millions d'euros en autorisations de programme, soit 34,9 millions d'euros au titre des opérations contractualisées, et 4,89 millions d'euros pour les autres opérations. Ces crédits ont fait l'objet d'un gel à hauteur de 1,44 million d'euros, dont 0,32 million d'euros ont fait l'objet d'une annulation. Les crédits ont été répartis entre les opérations contractualisées, à hauteur de 33,46 millions d'euros et les autres opérations, à hauteur de 3,16 millions d'euros.

Les crédits de paiement votés en 2003 ont se sont élevés à 37,82 millions d'euros. Un gel de 3,6 millions d'euros a également été appliqué et une annulation de 1,2 million d'euros a été effectuée sur cet article. Au 31 juillet 2003, 29,64 millions d'euros ont été délégués pour l'ensemble des départements et collectivités d'outre-mer.

La répartition des crédits du FIDOM est rappelée dans le tableau suivant :

OPERATIONS RÉALISÉES PAR LE FIDOM (1)

(en millions d'euros)

| FIDOM général | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Guadeloupe | 7,45 | 7,17 | 4,17 |
| Martinique | 5,86 | 8,54 | 5,10 |
| Guyane | 5,61 | 6,21 | 5,39 |
| Réunion | 13,62 | 10,95 | 7,33 |
| Saint-Pierre-et-Miquelon | 1,55 | 1,56 | 1,82 |
| Mayotte | 18,01 | 16,71 | 12,39 |
| Opérations communes | 0,31 | 0,30 | 0,60 |
| Total | 52,57 | 51,45 | 36,81 |

(1) crédits affectés en autorisations de programme.

Source : ministère de l'outre-mer.

La section décentralisée du FIDOM n'est plus dotée en loi de finances initiale en autorisations de programme depuis 1997 et les autorisations de programme ouvertes antérieurement n'ont pas toujours donné lieu à l'inscription des crédits de paiement correspondants. En 1999 et en 2000, une expertise sur l'utilisation des dotations du FIDOM décentralisé a été demandée par le Secrétariat d'État au Budget et le Secrétariat d'État à l'outre-mer afin d'évaluer précisément les autorisations de programme restant à couvrir auprès des collectivités bénéficiaires. Les lois de finances rectificatives de 1999 à 2002 ont inscrit un total de 30,82 millions d'euros en crédit de paiement.

Il a été versé, après expertise, aux différentes collectivités les montants suivants :

**CREDITS DE PAIEMENT AU TITRE DE
LA SECTION DECENTRALISEE DU FIDOM**

(crédits de paiement, en millions d'euros)

| | Région | Département |
|---------------------------------|---------------|--------------------|
| <i>Guadeloupe</i> | 4,09 | 4,13 |
| <i>Martinique</i> | 3,59 | 3,12 |
| <i>Guyane</i> | 1,87 | - |
| <i>Réunion</i> | 7,52 | 6,21 |
| <i>Saint Pierre et Miquelon</i> | - | 2,70 |
| Total | 17,08 | 13,74 |
| Total général | 30,8 | |

b) L'évolution du FIDOM

Durant plusieurs années, il a existé sur le FIDOM général une insuffisance de crédits de paiement au regard des autorisations de programme. La situation est en voie de résorption dans la mesure où la priorité a été donnée aux crédits de paiement en les faisant progresser plus rapidement que les autorisations de programme.

Dans la perspective du suivi financier des contrats de plan 2000-2006, préconisé par la circulaire interministérielle du 14 décembre 2000, il a été demandé aux préfets d'identifier leurs dépenses à tous les stades de leur exécution. Par conséquent, la répartition des crédits délégués a été établie en fonction des besoins exprimés par les préfets et en distinguant les crédits relevant des opérations hors contrats de plan, de celles des XIème et XIIème contrats de plan.

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

- La Cour relève, en premier lieu, que la gestion des crédits du FIDOM n'a plus qu'un rapport lointain avec les dispositions qui les réglementent. Par exemple, le comité directeur qui devrait constituer l'organe d'orientation et de contrôle de l'action économique menée dans le cadre du FIDOM n'a plus été réuni depuis 1994. De même, les préfets devraient faire parvenir à l'administration centrale un bilan annuel qualitatif et quantitatif. Or cette remontée d'information ne se fait que de manière lacunaire et imprécise ;
- De même, des défaillances sont relevées en ce qui concerne l'exécution de la dépense : la Cour relève que des crédits d'investissements ont parfois été utilisés à des dépenses de fonctionnement, des crédits destinés à faire face à des calamités naturelles ont été utilisés à d'autres fins (c'est le cas par exemple des crédits mobilisés à la suite du cyclone Hugo en Guadeloupe en 1989), des subventions ont été versées pour des opérations déjà engagées ou achevées ;
- Enfin, le contrôle de l'État est parfois insuffisant, notamment pour des opérations lourdes et complexes. La garantie de l'État a été parfois engagée dans des conditions de légèreté critiquables.

c) Le FIDOM en 2004

Dans le cadre du projet de loi de finances 2004, le FIDOM devrait bénéficier de 34,30 millions d'euros en autorisations de programme et de 23,64 millions d'euros en crédits de paiement.

L'année 2003 a été manquée par la modernisation de la gestion des crédits du FIDOM. Un nouveau décret n° 2003-580 du 27 juin 2003 modifiant le décret n° 84-712 du 17 juillet 1984 portant refonte du fonds d'investissement des départements d'outre-mer a été publié au Journal Officiel du 29 juin 2003. Ce décret modificatif a pour effet de supprimer le comité directeur et de simplifier la gestion de cette ligne de crédits qui s'inscrit désormais dans le cadre des dispositions générales du décret du 16 décembre 1999 modifié relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

2.- Les contrats de plan État-région

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

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

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

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

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

LES CONTRATS DE PLAN CONCLUS DANS LES DEPARTEMENTS ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES D'OUTRE-MER

(y compris contrats de ville)

(en millions d'euros)

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

Source : ministère de l'Outre-mer

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

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

3.– Le renforcement des dotations aux collectivités territoriales

a) Les subventions obligatoires en faveur des collectivités locales des DOM

Il s'agit de subventions versées par l'État aux communes des DOM en compensation des pertes de ressources fiscales consécutives aux exonérations temporaires de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, en application des dispositions de l'article L.2335-3 du code général des collectivités territoriales.

En 2002, ces dotations s'élevaient à 3,81 millions d'euros. Le montant des subventions à verser pour chaque DOM s'élevant à 4,2 millions d'euros, compte tenu des reports de crédits et des crédits supplémentaires votés en loi de finances rectificatives. **En 2003, ces subventions se sont élevées à 4,1 millions d'euros.**

Ces dotations 2002 et 2003 ont donné lieu à la répartition suivante :

SUBVENTIONS DE CARACTERE OBLIGATOIRE EN FAVEUR DES COLLECTIVITES LOCALES DES DOM

(en millions d'euros)

| | 2002 | 2003 |
|-------------------|-------------|------------|
| <i>Guadeloupe</i> | 0,11 | 0,16 |
| <i>Guyane</i> | 0,98 | 0,99 |
| <i>Martinique</i> | 0,29 | 0,30 |
| <i>La Réunion</i> | 2,81 | 2,44 |
| Autre | – | 0,21 |
| Total | 4,19 | 4,1 |

Source : ministère de l'outre-mer

Ces subventions devraient représenter **4,4 millions d'euros en 2004, soit une hausse de 7,3 %** par rapport aux crédits votés en 2003. Elles devraient connaître la répartition suivante :

– **4,1 millions d'euros** pour les dotations aux quatre départements d'outre-mer

– **300.000 euros** correspondant au versement aux communes de Mayotte de la dotation exceptionnelle pour contribuer aux charges liées à la réforme de l'état-civil.

De plus, il est prévu, sur ce même chapitre, la création d'un article 20, « *dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte* » qui devrait être doté 3,67 millions d'euros.

Au total, les subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales des départements d'outre-mer devraient représenter 8,08 millions d'euros en 2004, soit une augmentation de 97 % par rapport aux crédits votés en 2003.

b) Les subventions de caractère facultatif aux collectivités locales des DOM (chapitre 41–91)

L'évolution de la répartition des subventions facultatives aux collectivités locales des DOM en 2002, 2003, et les prévisions pour 2004 sont rappelées dans le tableau suivant :

**SUBVENTIONS DE CARACTERE FACULTATIF AUX COLLECTIVITES LOCALES
DES DEPARTEMENTS ET DES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER**

(en millions d'euros)

| Bénéficiaires des crédits | LFI 2002 | LFR 2002 | LFI 2003 | PLF 2004 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Subvention pour le financement des dépenses de fonctionnement de la préfecture de Mayotte | 0,55 | – | 0,55 | – |
| Subvention correspondant aux dépenses supportées par Mayotte au titre des compétences de l'Etat | – | 3,5 | – | 1,52 |
| Dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte | 0,99 | – | 1,49 | 1,49 |
| Fonds mahorais de développement | 0,53 | – | 0,53 | 0,53 |
| Convention de développement avec Mayotte | – | – | – | 2,13 |
| Desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon | 1,68 | – | 1,68 | 1,68 |
| Dette de Saint Pierre et Miquelon | 0,12 | – | – | – |
| Office de l'eau des départements d'outre-mer | 0,91 | – | 0,91 | 0,41 |
| Subvention exceptionnelle en faveur de la commune de Saint Louis de Marie Galante en Guadeloupe | – | 0,9 | – | – |
| Subventions exceptionnelles en faveur de la commune de Terre de Bas en Guadeloupe | – | 0,9 | – | – |
| Subvention exceptionnelle en faveur de la commune de Roura en Guyane | – | 0,23 | – | – |
| Subvention exceptionnelle en faveur de la commune de Grand-Rivière en Martinique | – | 0,15 | – | – |
| Subvention exceptionnelle en faveur de la commune de M'Tsangamouji à Mayotte | – | 0,37 | – | – |
| Dotation de premier numérotage | – | – | – | 0,5 |
| Total | 4,78 | 6,05 | 5,16 | 7,76 |

Source : ministère de l'outre-mer

En 2004, les subventions facultatives accordées aux DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon devraient représenter 7,76 millions d'euros, soit une hausse de 50,4 % par rapport aux crédits votés en 2003.

Les crédits budgétaires affectés à ces subventions facultatives ont augmenté de 62,3 % depuis 2002, ce qui constitue une hausse très significative. Par ailleurs, la dotation allouée à ces subventions en loi de finances rectificative a été en 2002 supérieure à celle allouée en loi de finances initiale.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner qu'une telle augmentation des subventions doit impérativement s'accompagner d'une meilleure maîtrise des dépenses des collectivités locales d'outre-mer. Par ailleurs, il est souhaitable de mettre fin à la pratique des subventions exceptionnelles versées en loi de finances rectificative, pratique qui nuit à l'information du Parlement et qui ne contribue pas à la responsabilisation des acteurs locaux.

Il convient de souligner, la création de l'article 74 « *dotation exceptionnelle de premier numérotage* » dans les départements d'outre-mer au sein du chapitre 41–91. En effet, l'article 48 du projet de loi de programme pour l'outre-mer a introduit un nouvel article L. 2563-2-2 dans le code général des collectivités territoriales qui

prévoit la création en 2004 de cette dotation exceptionnelle au profit des communes dans lesquelles une opération de premier numérotage est réalisée avant le 31 décembre 2008. Cette dotation a pour objet la compensation financière de cette opération, à concurrence de la moitié de son coût. Le montant annuel de cette dotation devrait s'élever à **500.000 euros**.

c) Les subventions en faveur de Mayotte

La collectivité de Mayotte bénéficie d'un soutien financier accru de la part de l'État depuis 2002. Celle-ci bénéficie en effet :

– d'une dotation de **1,54 million d'euros** au titre du remboursement à la collectivités des dépenses qu'elle a engagées pour le fonctionnement des services de l'État et le paiement de certains de leurs personnels (article 71 du chapitre 41-91) ;

– d'une dotation de **300.000 euros** (chapitre 41–51) au sein des subventions obligatoire en faveur des collectivités locales des DOM, qui correspondant au versement aux communes de Mayotte de la ***dotation exceptionnelle pour contribuer aux charges liées à la réforme de l'état-civil*** prévue par l'ordonnance n° 2002-1450 du 12 décembre 2002 relative à la modernisation du régime communal, intercommunal, aux conditions d'exercice des mandats locaux à Mayotte et modifiant le code général des collectivités territoriales. L'article L. 2574-14 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet le versement de cette dotation exceptionnelle entre 2003 et 2007 ;

– d'une dotation au titre du « ***Fonds mahorais de développement*** », mise en place par la loi de finances pour 2002, qui devrait comprendre en 2004 une subvention de **0,53 million d'euros** (chapitre 41-91), et des subventions d'investissement d'un montant de **0,3 million d'euros** en autorisations de programme et de **0,62 million d'euros** en crédits de paiement (chapitre 68–01) ;

– d'une « ***dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte*** », mise en place par la loi de finances pour 2003, qui devrait comprendre en 2004 une subvention de **1,49 million d'euros** (chapitre 41–91) et des subventions d'investissement d'un montant de **3,5 millions d'euros** en autorisations de programme et de **2 millions d'euros** en crédits de paiement (chapitre 68-01) ;

– et d'une dotation au titre d'une « ***convention spécifique de développement*** », créée par la loi de finances pour 2003, qui devrait représenter **12,19 millions d'euros** en autorisation de programme et **1,52 million d'euros** de crédits de paiement en 2004.

De plus la collectivité de Mayotte devrait bénéficier en 2004 de la mise en place des mesures suivantes :

– d'une dotation de **0,9 million d'euros** pour le fonctionnement de la préfecture de Mayotte ;

– d'une « ***dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte*** » dotée de **3,67 millions d'euros** ;

– d’une « *convention de développement de Mayotte* » devrait être mise en place, dotée de **2,13 millions d’euros** ;

– et, au titre du chapitre 58-01 « infrastructures », est créé un article 20 « *Infrastructures de Mayotte* » doté de **2 millions d’euros** en autorisations de programme et de **1 million d’euros** en crédits de paiement.

La collectivité de Mayotte devrait donc bénéficier en 2004 de subventions d’un montant de **17,99 millions d’euros d’autorisations de programme et de 15,72 millions d’euros de crédits de paiement.**

d) Les subventions d’investissement en faveur des DOM

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

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

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

En 2002, les crédits de l’article 67-51 représentent 1,85 million d’euros en autorisations de programme, et 1,32 million d’euros en crédits de paiement. Les crédits disponibles représentent respectivement 68 millions d’euros, et 5,33 millions d’euros. Le taux de consommation des crédits disponible n’a été que de 19 %.

La loi de finances pour 2004 prévoit de doter l’article 67-51 de 0,762 million d’euros en autorisations de programme et de 0,18 million d’euros en crédits de paiement.

4.– L’aide aux infrastructures en Guyane (chapitre 58-01)

Afin de permettre le développement économique de la Guyane en lui donnant les moyens d’assurer le transport de ses richesses naturelles (produits de la forêt, de l’agriculture, etc...) un plan de développement des infrastructures de bases a été lancé en 1979 et confirmé en 1982. Ce dernier est financé essentiellement sur le chapitre 58-01 du budget de l’outre-mer créé à cet effet. En effet, l’importance du territoire de la Guyane en comparaison de celui des autres DOM d’une part, et la

faiblesse des ressources régionales du fait d'une population moindre d'autre part, expliquent que l'État ait été conduit à intervenir plus massivement que dans les autres DOM pour la mise en place des infrastructures de base.

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

Ces crédits ont permis de financer les opérations suivantes :

- *En matière d'infrastructures routières* : les crédits ont permis de terminer en 2002 des aménagements (mise à 2 x 2 voies de la section Balata-Maringouins de la RN1), les travaux de la liaison Régina-Saint-Georges de l'Oyapock sur 84 km ont été engagés. Actuellement cette route est ouverte à la circulation à l'état de piste et devrait être achevée fin 2003 avec la réalisation du pont sur l'Approuague. Le pont sur l'Oyapock est en cours d'études. En 2004, il est prévu une étude sur la réparation du pont de Mme de Maintenon à Sinnamary et des travaux de revêtement de la RN1.
- *En matière d'infrastructures portuaires* : les travaux d'aménagement du port de l'ouest guyanais à Saint-Laurent du Maroni devraient être terminés d'ici la fin du premier semestre 2004. En 2004, il est prévu de renforcer les ducs d'albe d'accostage du bac.
- *En matière aéroportuaire* : les montants délégués auront permis de terminer les opérations d'aménagement de la plate-forme de Rochambeau ainsi que des parkings publics, de réaliser une étude sur la concession de l'aérodrome de Rochambeau à la chambre de commerce et d'industrie de la Guyane, et d'engager la mise à jour le schéma des aérodromes départementaux.

Les crédits affectés aux infrastructures en Guyane devraient représenter 1 million d'euros en autorisations de programme et 0,87 million d'euros de crédits de paiement en 2004.

Ces dotations sont complétées par un plan global de développement durable de l'agriculture guyanaise, qui devrait être doté de **2,57 millions d'euros** en autorisations de programme et de **0,58 million d'euros** en crédits de paiement.

5.- La dotation de continuité territoriale

La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 a institué une dotation de continuité territoriale qui prend la forme d'une dotation de l'État, versée aux collectivités territoriales d'outre-mer et destinées à favoriser les déplacements aériens entre celles-ci et la métropole. Cette dotation sera versée notamment aux quatre départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Elle se traduira par le versement d'une dotation annuelle de l'État 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'État, 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. Par conséquent, une mesure nouvelle de 30 millions d'euros a été inscrite sur le budget du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien dans le projet de loi de finances.

Les modalités concrètes de répartition de la dotation de continuité territoriale seront définies dans le cadre d'un décret en Conseil d'État, 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'État au début de l'automne 2003. Conformément aux dispositions de la loi de programme, la distance existante 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.

Lors de la discussion du fascicule de l'Aviation Civile, un certain nombre de questions ont été posées à ce sujet.

III.– LA DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

Les dispositifs fiscaux représente un enjeu important pour l'outre-mer en 2004. En premier lieu, est mis en œuvre le nouveau dispositif de défiscalisation, réformé par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. De plus, les négociations françaises avec l'Union européenne doivent permettre la pérennisation du dispositif d'octroi de mer, ressources essentielles aux collectivités locales. Enfin, la dépense fiscale dans son ensemble représente des transferts financiers importants pour l'outre-mer.

A.– LA RÉFORME DU DISPOSITIF DE DÉFISCALISATION

La loi de programme pour l'outre-mer a procédé à une réforme du dispositif de défiscalisation, mis en place par la loi de finances rectificatives pour 1986 du 11 juillet 2006, dite « *loi Pons* », afin de renforcer l'investissement et les créations d'emplois outre-mer.

1.– L'ancien dispositif de défiscalisation

Le cadre législatif actuel de la défiscalisation est issu des dispositions de l'article 19 de la loi de finances pour 2001, appelé « *loi Paul* ».

Il existe deux catégories de défiscalisations outre-mer : la déduction des résultats imposables des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et la réduction d'impôts pour les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu.

a) La déduction des résultats imposables des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés

Les articles 217 undecies et 217 duodecies du code général des impôts prévoyaient, pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, la déduction de leur résultat imposable des investissements réalisés outre-mer. Cette déduction s'appliquait aux entreprises (ou structures transparentes) :

– qui réalisent des investissements productifs dans certains secteurs d'activités dits « secteurs éligibles » ;

– qui souscrivent au capital de certaines sociétés investissant dans les secteurs éligibles (société de développement régional) ;

– qui souscrivent au capital d'entreprises en difficulté ;

– ou qui investissent dans le secteur du logement, s'il s'agit de l'acquisition ou de la construction de logements neufs à usage locatif outre-mer ou les sociétés affectées exclusivement à l'acquisition ou la construction d'immeubles à usage exclusivement locatif.

L'assiette de la déduction était le montant total de l'investissement productif, hors taxes et hors subventions publiques. Cette déduction procurait donc un avantage généralement égal à **33 %** de l'investissement (taux normal de l'impôt sur les sociétés, hors majoration).

b) La réduction d'impôts pour les contribuables soumis à l'impôt sur le revenu

Sont assujettis à l'impôt sur le revenu certaines entreprises ainsi que les particuliers.

– *L'article 199 undecies B du code général des impôts* permettait aux entreprises soumises à l'impôt sur le revenu qui investissent outre-mer d'obtenir une réduction d'impôt.

Elle s'appliquait aux entreprises (ou structures transparentes) qui investissaient dans les mêmes secteurs éligibles que précédemment, qui souscrivaient au capital des sociétés précitées ou qui acquièrent ou construisaient une habitation.

Cet avantage était une **réduction d'impôt** (et non une déduction du revenu imposable), plafonnée à **50 %** du montant de l'investissement hors taxes et hors subventions et modulée selon que son bénéficiaire participait directement ou non à l'exploitation.

Les investisseurs professionnels bénéficiaient d'une réduction d'impôt reportable sur 5 ans. Les investisseurs non professionnels ayant des parts dans une société en nom collectif, ou dans un groupement d'intérêt économique mais qui ne participaient pas de manière directe et personnelle à l'exploitation, ne bénéficiaient que d'un avantage plafonné, qui ne pouvait réduire de plus de moitié l'impôt dû.

Ce taux de réduction d'impôt était porté à **60 %** en Guyane, à Wallis-et-Futuna, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que pour les travaux de rénovation d'hôtels réalisés outre-mer.

– *L'article 199 undecies A du code général des impôts* prévoyait une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers qui réalisaient certains investissements outre-mer.

Dans le domaine du logement, ils pouvaient concerner la construction ou l'acquisition d'un logement neuf, ou la souscription au capital de sociétés civiles qui s'engagent à acquérir des logements neufs. Ces logements devaient constituer la résidence principale de leurs occupants. La réduction variait selon qu'il s'agissait d'un logement ordinaire (propriétaire occupant ou logement locatif « libre ») pour lequel le taux de réduction est de 25 %, ou d'un logement locatif intermédiaire (le loyer était plafonné et les locataires devaient disposer d'un revenu inférieur à un plafond) pour lequel le taux de réduction est de 40 %.

Des règles précises sont venues encadrer ce dispositif de défiscalisation pour éviter les abus ou la spéculation.

Ainsi, l'investissement devait-il être maintenu dans sa vocation initiale pendant 5 ans. Si l'investissement était cédé au cours de cette période, la totalité de l'avantage fiscal était repris, sauf lorsque le bénéficiaire de la transmission s'engageait à maintenir la vocation initiale de l'investissement pour la durée restant à courir.

Lorsque l'investissement était « externalisé », il était mis à la disposition d'une entreprise locale dans le cadre d'un contrat de location sur 5 ans prévoyant qu'une partie (les trois quarts pour les déductions fiscales, 60 % pour les réductions) de l'avantage fiscal obtenu était rétrocédée à l'entreprise locataire. Si le contrat n'était pas respecté pendant cinq ans, l'avantage fiscal était repris.

Enfin, il était interdit d'imputer sur les revenus imposables, dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux (BIC), des déficits nets résultant de l'exploitation du bien, lorsque l'investisseur n'était pas impliqué professionnellement dans cette exploitation : cette interdiction s'appelle la « **tunnelisation** ».

Des dispositifs complémentaires ont été instaurés en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie. Ils sont mis en place par les exécutifs territoriaux.

– **en Polynésie, la « loi Flosse »**, en vigueur depuis 1995 est un dispositif d'aide à la construction immobilière qui prend la forme d'un crédit d'impôt, en moyenne de 50 à 60 %, cumulable avec les dispositifs nationaux de défiscalisation ;

– **en Nouvelle-Calédonie, le « dispositif Frogier »** est un crédit d'impôt réservé aux investissements réalisés dans certains secteurs d'activités, accordé aux entreprises comme aux particuliers, modulé selon la localisation de l'investissement sur le territoire néo-calédonien, et selon les secteurs d'investissement.

2.– La réforme du dispositif de défiscalisation de la loi de programme pour l'outre-mer

La loi de programme a pour objectif de renforcer le dispositif de défiscalisation :

En premier lieu, la durée de validité du dispositif est portée de 5 à 15 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2017.

Par ailleurs, l'éligibilité des investissements à la défiscalisation devient la règle quasi-générale. Toutes les entreprises exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale sont concernées. Les investissements nécessaires à l'exploitation de concessions de service public à caractère industriel ou commercial (transports publics, production et distribution d'électricité, service de l'eau et de l'assainissement, traitement des ordures ménagères) sont éligibles, et ceci quelles que soient leur nature et leur destination finale.

Sont écartés par exception, les secteurs pour lesquels cette forme d'aide directe aux entreprises serait difficile à plaider devant les instances communautaires

(commerce, réparation automobile, restauration, cafés, tabacs et débits de boisson, activités financières, assurance, conseil et expertise, recherche et développement, service aux entreprises, éducation, santé et action sociale, activités de loisirs, sportives et culturelles, navigation de croisière...).

Une nouvelle forme d'accès à l'aide fiscale est prévue par le biais de souscription à des parts de capital de sociétés (SO.FI.OM) ayant pour objet le financement d'entreprises exerçant exclusivement leur activité outre-mer.

Les taux de réduction fiscale actuellement pratiqués (50 % et 60 %) sont majorés de 10 points dans les cas d'investissements dans les secteurs d'énergie renouvelable.

Pour les contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu, la réduction d'impôt est applicable sans plafonnement dès la première année. Un mécanisme de report identique à celui des investisseurs exploitants est étendu aux particuliers non exploitants.

L'assiette des investissements éligibles inclut les dispositifs autonomes d'aide fiscale à l'investissement propre à la Nouvelle-Calédonie, et à la Polynésie française.

Des mesures ont été aussi adoptées en faveur **du secteur hôtelier**. Le taux de réduction fiscale demeure de 50 % et 60 % pour les constructions neuves, mais il est porté à 70 % pour les travaux de réhabilitation hôtelière dans les DOM. La possibilité d'imputer sur le revenu global des investisseurs les déficits provenant de l'exploitation des sociétés en nom collectif (« détunnelisation ») est rétablie pour les travaux de rénovation ou de réhabilitation hôtelière pour une durée de 5 ans. Enfin, le plafond des amortissements est levé pour 5 ans pour les mêmes opérations.

S'agissant **du secteur du logement**, plusieurs dispositifs visent à augmenter l'offre de logements outre-mer. Pour le propriétaire occupant, le taux de réduction fiscale est maintenu à 25 %, mais l'avantage est étalé sur une période de 10 ans. Pour les logements locatifs « libres », c'est-à-dire non soumis à des conditions de ressources et de plafonnement des loyers, il est porté de 25 à 40 %. Le taux de réduction fiscale pour les logements destinés à la location « intermédiaire », c'est-à-dire soumis à condition de loyers, il est porté de 40 à 50 %. Pour préserver le patrimoine bâti ancien et lutter contre les dégradations rapides qui affectent les bâtiments, les logements de plus de 40 ans sont éligibles à la défiscalisation. Des majorations ont été mises en place de 10 % dans les zones urbaines sensibles, et de 4 % en cas de recours à l'énergie solaire.

L'agrément n'est systématique que dans les secteurs pour lesquels la réglementation communautaire l'exige (transports, agriculture, pêche maritime et aquaculture), ainsi que compte tenu de leur spécificité, pour les investissements relatifs aux concessions de service public local et la réhabilitation hôtelière. Ils font l'objet d'un agrément dès le premier euro.

Le seuil obligatoire, quel que soit, l'investissement, est relevé de 760.000 euros à 1 million d'euros, tandis que le seuil applicable pour les

investissements réalisés par des contribuables non exploitants est maintenu à 300.000 euros.

Les conditions de délivrance de l'agrément ont été revues : il est tacite à défaut de réponse de l'administration dans un délai de trois mois pour les administrations centrales, deux mois pour les administrations déconcentrées. Une commission administrative interministérielle, locale ou centrale, examine les réserves à l'agrément émises par l'administration que lui soumettrait le demandeur. Le seuil de déconcentration des décisions d'agrément a été relevé.

3.- L'évaluation du dispositif de défiscalisation

a) L'évaluation du dispositif de défiscalisation

De nombreux rapports ont tenté d'évaluer l'efficacité et la pertinence du dispositif de défiscalisation :

– le rapport de M. Didier Migaud « *un instrument maîtrisé au service du développement* », publié en 1998, distingue les effets positifs de la défiscalisation (financement de la compagnie Air Austral à la Réunion, de la société maritime des eaux de source– (SOMES) – en Martinique), les effets discutables (augmentation de la pression sur le coût foncier dans le cas du logement), et les effets négatifs (palangriers ou navires de plaisance qui restent à quai) ;

– dans son rapport de juillet 1999, « *les départements d'outre-mer : un pacte pour l'emploi* », M. Bertrand Fragonard estime que le supplément d'investissement lié à la défiscalisation serait du même ordre de grandeur que la dépense fiscale correspondante et que le nombre d'emplois nouveaux induits par les investissements défiscalisés est difficilement quantifiable. Les emplois directs seraient de 1.000 à 3.000 par an selon les dossiers déposés par les entreprises, ce chiffre restant très incertain. La défiscalisation aurait permis une forte augmentation des capacités d'accueil hôtelières, de la plaisance, la modernisation de l'appareil productif dans le secteur industriel et le BTP. Cependant le rapport relève aussi certains effets pervers tels que l'augmentation du coût du foncier pour le logement et l'existence de certaines surcapacités. Il proposait donc une sortie du dispositif à partir de 2002 ;

– selon le rapport de M. Roland du Luart, « *une défiscalisation efficace pour l'outre-mer* », la défiscalisation aurait permis le décollage de certains secteurs comme le tourisme et l'hôtellerie, et aurait bénéficié au secteur du logement. Il a cependant contribué à l'inflation des loyers. Il s'est aussi substitué aux subventions publiques accordées aux services publics industriels et commerciaux. Par ailleurs, la défiscalisation permettant d'abaisser de manière significative le seuil de rentabilité des investissements, les entreprises peuvent être incités à investir sans discernement ;

– enfin, les préconisations du récent rapport de M. Marc Laffineur font actuellement l'objet d'un débat dont la présente loi de finances constituera un écho ;

– Cependant, depuis 1986, quel que soit le gouvernement, la défiscalisation n'a jamais été remise en cause dans son principe car elle permet d'aider les économies locales et de créer des emplois. Un rapport parlementaire de M. Alain Richard en 1991 soulignait déjà que « *la défiscalisation a tout de même un mérite inestimable puisqu'elle ne correspond pas à une logique d'assistance mais au contrat stimule l'initiative et favorise les adaptations* ».

b) L'évaluation de la réforme de la loi de programme pour l'outre-mer

Le coût du dispositif de défiscalisation en 2003 est estimé à **650 millions d'euros**. En 2004, la réforme de la loi de programme devrait représenter une dépense fiscale supplémentaire de 165 millions d'euros.

Le tableau suivant retrace l'évolution du coût de la défiscalisation :

LE DISPOSITIF DE DEFISCALISATION DEPUIS 1995

| | <i>(en millions d'euros)</i> | | | | | | |
|-----------------|------------------------------|-------|---------|-------|-------|-------|-------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
| Montant agréé | 596,7 | 852,2 | 1.396,3 | 464,1 | 628,1 | 685,1 | 630,6 |
| Coût budgétaire | 259 | 329 | 503 | 786 | 672 | 561 | 525 |
| Emplois créés | 970 | 1.848 | 2.848 | 1.382 | 1.431 | 1.041 | 2.516 |

Source : rapport sénatorial de M. R. du Luart « une défiscalisation efficace pour l'outre-mer »

Le coût détaillé, pour 2001, est retracé dans le tableau suivant :

COUT POUR L'ÉTAT DE LA DEPENSE FISCALE EN 2001

| | <i>(en millions d'euros)</i> | | | | | |
|------|---|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|--------------------|-------|
| | Article 163 tercidies du CGI ⁽¹⁾ | Article 199 undecies A du CGI | Article 199 undecies B du CGI | Article 217 undecies du CGI | Autres dispositifs | Total |
| Coût | 205 | 115 | - | 85 | 120 | 525 |

Source : rapport sénatorial de M. du Luart « une défiscalisation efficace pour l'outre-mer »

(1) l'article 163 tercidies du code général des impôts prévoit, pour les contribuables de l'impôt sur le revenu, la déduction du revenu global des investissements réalisés outre-mer dans le cadre d'une entreprise exerçant son activité dans l'un des secteurs éligibles et s'applique aux investissements réalisés avant le 31 décembre 2000

Votre Rapporteur spécial considère que le dispositif de défiscalisation peut contribuer à augmenter l'investissement et l'emploi outre-mer. Cependant, il convient de s'assurer que les incitations fiscales contribuent réellement à des créations d'emplois, et ne conduisent pas à augmenter des comportements de simple optimisation fiscale. De même, le renforcement du dispositif doit s'accompagner d'un réel suivi, afin d'éviter les abus qui ont pu être constatés par le passé. Une évaluation détaillée des effets de la loi de programme sur l'investissement, l'emploi et l'économie des DOM, dans les années à venir apparaît à votre Rapporteur tout à fait indispensable.

B.- L'OCTROI DE MER

L'octroi de mer est actuellement régi par les dispositions de la loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 relative à l'octroi de mer et portant mise en oeuvre de la décision du conseil des ministres des communautés européennes n° 89-688 du 22 décembre 1989.

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, l'octroi de mer n'est plus seulement une taxe sur les importations mais aussi une taxe sur les livraisons de marchandises, afin que les productions locales soient aussi taxées, conformément aux principes du marché commun.

Le taux de l'octroi de mer est fixé par le conseil régional, mais ne peut être supérieur à 30 % (sauf pour les tabacs et les alcools, pour lesquels il peut atteindre 50 %). Le conseil régional peut décider, « selon les besoins économiques », d'exonérer partiellement ou en totalité, les productions locales. Les exonérations décidées par les conseils régionaux doivent être notifiées et approuvées par la Commission européenne.

Le produit de l'octroi de mer est une recette des collectivités locales. Il est partagé entre les communes (et le conseil général s'agissant de la Guyane) et le conseil régional, qui l'affecte au fonds régional pour le développement et l'emploi.

L'octroi de mer représente entre 13 et 39 % des recettes fiscales des régions d'outre-mer et entre 8 et 28 % de leurs recettes de fonctionnement. Pour les communes, l'octroi de mer représente entre 38 % et 56 % des recettes fiscales et entre 24 % et 35 % des recettes de fonctionnement. C'est en Guyane que la dépendance à l'égard de l'octroi de mer est la plus forte.

L'année 2002 est la dernière année au titre de laquelle les exonérations approuvées par la Commission européenne à la suite de l'entrée en vigueur de la loi de 1992 sont applicables. Cependant, la France a obtenu de la Commission européenne la prorogation d'un an du dispositif.

Le 14 avril 2003 les autorités françaises ont remis à la Commission européenne une demande circonstanciée aux fins de maintenir le régime de l'octroi de mer à l'horizon 2004. Le dispositif présenté aux instances européennes repose sur un traitement fiscal de l'octroi de mer différencié pour les produits issus de la production locale de chaque département d'outre-mer et ceux qui font l'objet d'importations. Ce mécanisme procède d'une double nécessité dans les départements d'outre-mer, d'une part celle de préserver le potentiel économique des DOM et d'autre part renforcer le tissu économique de ces mêmes départements où dominent les PME.

Les discussions engagées à ce jour devraient conduire dans les prochaines semaines à la présentation d'un rapport de la Commission au Conseil qui sera amené à prendre une décision avant le 31 décembre 2003 compte tenu de l'arrivée à échéance de la décision du Conseil du 10 décembre 2002 qui proroge pour une année la décision initiale du Conseil 89/688/CEE du 22 décembre 1989.

Le maintien de la décision du Conseil du 22 décembre 1989 jusqu'au 31 décembre 2003 a permis d'éviter tout vide juridique dans la perception des taxes d'octroi de mer qui sont collectées au profit des collectivités locales des départements d'outre-mer.

La répartition de l'octroi de mer est rappelée dans le tableau suivant :

REPARTITION DE L'OCTROI DE MER ENTRE LES DOM

(en millions d'euros)

| | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------|-------------|-------------|-------------|
| Guadeloupe | 132,91 | 130,46 | 165,16 |
| Guyane | 79,29 | 82,99 | 78,58 |
| Martinique | 139,83 | 143,61 | n.c. |
| La Réunion | 248,91 | 252,20 | 145,82 |

Source : ministère de l'outre-mer

C.- LA DEPENSE FISCALE OUTRE-MER

Les contribuables résidant fiscalement outre-mer bénéficient d'avantages fiscaux en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, de taxe sur la valeur ajoutée, de taxe intérieure sur les produits pétroliers ou encore de droits d'enregistrement.

Notamment, en application de l'article 197 du code général des impôts, les contribuables résidant fiscalement dans les départements d'outre-mer bénéficient d'une réduction de 30 % des cotisations d'impôt sur le revenu (40 % en Guyane). Ces réductions sont issues de l'article 3 de la loi n° 60-1368 du 21 décembre 1960 fixant les conditions d'application, dans les départements d'outre-mer, des dispositions de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 réformant, en particulier, les modalités de détermination de l'impôt sur le revenu. L'objectif de la loi du 21 décembre 1960 était de faciliter l'introduction de la législation métropolitaine en adaptant le nouveau régime fiscal à chacun des départements d'outre-mer, compte tenu de sa situation économique propre et des nécessités de son développement. Il fallait notamment tenir compte du coût de la vie dans ces départements et permettre le recrutement de cadres et de techniciens.

A compter de l'imposition des revenus de 1980, le montant de la réduction de 30 % ou de 40 % a été plafonné. Ce plafond évoluait chaque année comme la limite supérieure de la dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu. Cette indexation a été supprimée à compter de l'imposition des revenus de 1991. Enfin, depuis la loi de finances pour 1994, la réduction d'impôt est calculée après plafonnement des effets du quotient familial (mais avant application de la décote et des réductions d'impôt). Pour l'imposition des revenus de 2001, la réduction de 30 % est plafonnée à 5.100 euros et la réduction de 40 % à 6.700 euros.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, la « dépense fiscale » en faveur de l'outre-mer est estimée à 1.991 millions d'euros. Le coût des exonérations de charges sociales inscrit au budget du ministère des affaires sociales dans le projet de loi de finances pour 2004 est estimé à 668,65 millions d'euros, soit une augmentation de 27,7% par rapport à 2003.

Le coût pour l'État en 2004 de la dépense fiscale et des exonérations de charges sociales devrait s'élever à 2.659,6 millions d'euros.

La dépense fiscale en faveur de l'outre-mer inscrite dans le projet de loi de finances pour 2004 est rappelée dans le tableau suivant :

LA DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER INSCRITE DANS LA LOI DE FINANCES POUR 2004

(en millions d'euros)

| Article du code général des impôts | Objet de la mesure | Évaluation pour 2002 | Évaluation pour 2003 | Évaluation pour 2004 |
|--|--|----------------------|----------------------|----------------------|
| | Défiscalisation des investissements | | | |
| 163 <i>tervicies</i> , 199 <i>undecies</i> A | Déduction des investissements productifs réalisés outre-mer | 205 | 205 | 205 |
| 199 <i>undecies</i> , 199 <i>undecies</i> A | Réduction d'impôt au titre des investissements outre-mer réalisés par les personnes physiques | 120 | 90 | 90 |
| 199 <i>undecies</i> B | Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés outre-mer | 150 | 150 | 150 |
| 238 <i>bis</i> HA | Imputation sur le revenu global, sur agrément antérieur au 15 septembre 1997, des déficits industriels et commerciaux non professionnels correspondant à des investissements réalisés dans certains secteurs outre-mer | 119 | 75 | 75 |
| 238 <i>bis</i> HA, 238 <i>bis</i> HC | Déduction revenus et bénéfices investis outre-mer | – | – | – |
| 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> | Déduction des investissements productifs réalisés outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements | 110 | 130 | 130 |
| | Total défiscalisation | 704 | 650 | 650 |
| | Autres mesures | | | |
| 197-3 | Réduction de 30 % pour les contribuables des DOM de la cotisation d'impôt sur le revenu résultant du barème (40 % en Guyane) | 190 | 200 | 200 |
| 150 D-7 | Exonération des plus-values réalisées lors de la cession de terrains à bâtir destinés à la création d'équipements neufs dans les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme dans les DOM | – | - | - |
| 200 A | Réduction d'imposition forfaitaire au taux de 16 % des plus-values réalisées outre-mer par certains associés | 1 | 1 | 0,8 |
| 208 <i>quater</i> | Exonération, sur agrément, des bénéfices en cas de création d'activité nouvelle | 4 | 4 | 4 |
| 1655 <i>bis</i> | Exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière | – | - | - |
| 217 <i>bis</i> | Taxation, sur une base réduite, des résultats provenant d'exploitations situées dans les DOM (jusqu'au 31 décembre 2001) | 36 | 36 | 36 |
| 231 <i>bis</i> N | Exonération des rémunérations versées dans les cadre des CES, CEC, emploi-jeune et dans le cadre de contrats d'insertion conclus avec les titulaires du RMI | – | - | – |
| 231-2 et 5 | Diminution du taux de la taxe sur les salaires dans les DOM | | 95 | 2 |
| 1043 A | Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane | 2 | 5 | 5 |
| 295 | Exonération de TVA de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers | 127 | 127 | 127 |
| 296 | Taux réduit de TVA en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion | 695 | 720 | 720 |
| – | Régime particulier de TVA des DOM/déductibilité de la taxe afférente à certains produits exonérés | 88 | 89 | 89 |
| 267 | Exclusion des DOM du champ de la TIPP | 62 | 62 | 62 |
| – | Exonération des véhicules militaires et des véhicules immatriculés dans les DOM et en Corse | – | - | - |
| | Total autres mesures | 1.300 | 1.344 | 1.346 |
| | Total général | 2.004 | 1.991 | 1.996 |

IV.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

A.— LES EXPERIMENTATIONS DE GLOBALISATION DES CREDITS

L'expérimentation de globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération des préfectures engagée en métropole en 2000 a été progressivement étendue et a concerné 30 préfectures en 2003, dont une première préfecture d'outre-mer en Martinique. La généralisation programmée par le ministère de l'intérieur, de la sécurité et des libertés locales en 2004 ne sera cependant pas étendue aux autres collectivités d'outre-mer, compte tenu, d'une part, de la nécessité d'adapter les indicateurs de gestion au contexte particulier de l'outre-mer et, d'autre part, de l'impossibilité en 2004, de valoriser budgétairement les emplois à leur coût réel. Toutefois, la généralisation d'une gestion globalisée des crédits de fonctionnement des préfectures de l'outre-mer, qui pourrait être ensuite étendue aux hauts-commissariats, demeure un objectif du ministère dans la perspective de l'application de la loi organique.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique, le ministère de l'outre-mer a prévu de mener une expérimentation de globalisation des moyens d'intervention mis en œuvre par le secteur public de l'emploi sous l'autorité du préfet en Martinique à compter du 1er janvier 2004. Cette expérimentation concernera l'action « *Faciliter l'accès à l'emploi et l'insertion des publics prioritaires* » du programme « *Développer l'emploi et l'activité économique outre-mer* ».

Le périmètre de l'expérimentation est constitué par les actuels articles 11, 12, 20, 30, 40, 81, 82, 83 et 84 du chapitre 44-03 du budget du ministère de l'outre-mer, auxquels il conviendra d'ajouter l'article à créer en 2004, relatif au dispositif de soutien à l'emploi de jeunes diplômés, créé par la loi de programme pour l'outre-mer et applicables en Martinique. Une première estimation des crédits provenant de ces différentes lignes et consacrés en 2004 à l'expérimentation en Martinique représentent un coût global de 83,8 millions d'euros, dont 61,9 millions d'euros correspondant à l'effet report des exercices précédents et 21,9 millions d'euros correspondant aux entrées en 2004.

Le ministère finalise actuellement les modalités opérationnelles de mise en œuvre de cette action expérimentale en 2004, notamment au travers de la définition des objectifs et des indicateurs associés.

B.— LA STRUCTURATION DES PROGRAMMES

Le ministère de l'outre-mer a proposé la création d'une mission ministérielle de l'outre-mer « *favoriser l'égalité entre l'outre mer et la métropole par le développement économique et social* » sur la base d'un double constat : le décalage économique et social entre la métropole et l'outre-mer est suffisamment

important pour justifier une action particulière dédiée à l'outre-mer ; à défaut de politiques publiques destinées à le traiter, ce décalage ne pourrait que s'accroître compte tenu de l'évolution démographique inverse outre-mer par rapport à la métropole, de l'élargissement de l'Europe, des évolutions institutionnelles qui nécessitent la mise en œuvre de politiques publiques particulières.

Les travaux interministériels en cours tendraient à « décliner » cette mission autour de trois programmes distincts pour conduire l'action de l'État outre-mer dans le cadre de politiques publiques appropriées :

- développer l'emploi et l'activité économique outre-mer ;
- améliorer les conditions de vie des populations ultramarines ;
- et consolider l'intégration et valoriser l'outre-mer dans l'ensemble national, européen et international.

Votre Rapporteur spécial ne peut que rappeler l'importance de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. C'est la pertinence des missions et des programmes choisis qui déterminera l'efficacité réelle de la dépense publique et du contrôle parlementaire.

V.- UNE SITUATION ECONOMIQUE ET SOCIALE QUI RESTE PREOCCUPANTE

A.- DES ECONOMIES FRAGILES

Le secteur privé reste insuffisamment développé : le secteur public occupe une place d'autant plus prépondérante, qu'il a pallié les insuffisantes créations d'emplois dans le secteur privé.

Les entreprises d'outre-mer, situées à des distances minimales de 7.000 kilomètres de la métropole et du marché européen, sont pénalisées par des coûts d'approche très importants, l'essentiel de l'approvisionnement se faisant par voie aérienne et maritime. La productivité de ces entreprises est faible. Deux contraintes pèsent sur en effet sur elles : la formation générale et professionnelle des salariés est inférieure à celle observée en métropole, et les prix des éléments de production sont plus élevés qu'en métropole, compte tenu de l'éloignement.

De plus, le niveau d'investissement outre-mer reste trop faible. Les besoins de financement sont couverts plus difficilement qu'en métropole, la plupart des banques locales, ayant subi des pertes les rendant très sélectives. Le coût du crédit bancaire y est plus élevé qu'en métropole et dans l'ensemble de l'Union européenne. **Ces territoires présentent des difficultés en matière de mobilisation de l'épargne locale, ce qui ne permet pas de répondre suffisamment à la demande d'investissement des entreprises.**

Le tourisme constitue un secteur d'avenir pour l'outre-mer, car il est source d'emplois et de croissance. En Guadeloupe et en Martinique, les capacités d'hébergement ont fortement augmenté : plus de 50 % en huit ans pour la Martinique, et plus de 80 % en onze ans pour la Guadeloupe. Cependant, ces deux départements enregistrent une réelle baisse de fréquentation. En Martinique, la tendance à la baisse de 3 % de la clientèle hôtelière observée en 1998 et 1999, s'est confirmée en 1999 et 2000. La fréquentation touristique de l'île a diminué de 6,6 % pour le nombre total de visiteurs et de 14,6 % pour les croisiéristes. En Guadeloupe, le taux d'occupation des hôtels dépasse rarement 50 %. Malgré une légère croissance en 2000, le tourisme de croisière a connu depuis plusieurs années une forte dégradation (- 35,8 % de 1996 à 1999).

D'une façon générale, le secteur du tourisme outre-mer connaît aujourd'hui une grave crise. Les causes les plus souvent évoquées sont : l'augmentation du coût du transport aérien, la vive concurrence des prix et des prestations dans les îles voisines, notamment à Cuba et en République dominicaine, la vétusté des infrastructures et leur mauvais entretien, une promotion insuffisante et plus généralement une politique touristique mal coordonnée.

B.- MALGRE UNE AMELIORATION DE LA SITUATION DE L'EMPLOI, LA SITUATION SOCIALE RESTE PREOCCUPANTE

1.- Malgré une amélioration de la situation de l'emploi, le chômage reste un problème majeur

L'évolution générale de l'emploi outre-mer se caractérise par une réduction sensible du chômage, en 2001 et 2002, même si le chômage conserve un caractère structurel. L'amélioration reste sensible et perdue, à l'inverse de la métropole, où la conjoncture de l'emploi s'est récemment un peu assombrie.

Le nombre de demandeurs d'emploi s'est en effet réduit de 4 % en 2002 outre-mer (comparaison de décembre à décembre) alors qu'il augmentait de 4,8 % en métropole. Pour la même période, il s'est réduit de 2,2 % pour les moins de 25 ans et de 3,9 % pour les chômeurs de longue durée. En 2002, on a comptabilisé 7.407 demandeurs d'emploi de moins, 3.259 demandeurs d'emploi de longue durée de moins, 692 jeunes au chômage de moins

Il existe de fortes disparités entre les départements. Ainsi, la Réunion enregistre-t-elle des résultats très encourageants alors que la Guyane voit son nombre de demandeurs d'emploi augmenter de manière sensible, surtout les jeunes de moins de 25 ans. Les Antilles quant à elles connaissent un ralentissement de l'amélioration constatée en 2001 mais enregistrent toujours une amélioration.

EVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI DANS LES DOM EN 2002

| | Demandeurs d'emploi | Dont moins de 25 ans | Dont demandeurs d'emploi de longue durée |
|-------------------|----------------------------|-----------------------------|---|
| <i>Guadeloupe</i> | - 1,0 % | - 3,4 % | + 5,5 % |
| <i>Martinique</i> | - 1,8 % | - 0,4 % | + 1,8 % |
| <i>Réunion</i> | - 7,7 % | - 4,0 % | - 13,8 % |
| <i>Guyane</i> | + 5,1 % | + 23,4 % | + 18,8 % |

Source : ministère de l'outre-mer

Le tableau suivant retrace l'évolution du nombre des demandeurs d'emploi en fin de mois :

EVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOIS DANS LES DOM

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2002/01 |
|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <i>Guadeloupe</i> | 49.765 | 52.425 | 54.255 | 47.842 | 45.372 | 44.937 | -1,0 % |
| <i>Martinique</i> | 44.919 | 49.993 | 48.667 | 43.521 | 40.233 | 39.522 | -1,8 % |
| <i>Guyane</i> | 12.555 | 13.073 | 12.791 | 11.695 | 11.251 | 11.830 | 5,1 % |
| <i>Réunion</i> | 100.055 | 95.769 | 94.921 | 91.999 | 88.692 | 81.852 | -7,7 % |
| Total | 207.294 | 211.260 | 210.634 | 195.057 | 185.548 | 178.141 | -4,0 % |

Source : ANPE

Malgré ces résultats encourageants, la situation sociale outre-mer reste préoccupante.

Depuis 2002, on constate une reprise du chômage de longue durée en Martinique (+1,8 %), en Guadeloupe (+5,5 %), et en Guyane (+19 %), qui, au total,

reste supérieur au nombre de chômeurs de longue durée en métropole. Seule la Réunion, connaît une diminution significative de sa demande d'emploi de longue durée contrairement aux résultats enregistrés fin 2001.

Le tableau ci-après indique la part des demandeurs d'emploi de longue durée parmi les demandeurs d'emploi en fin de mois :

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-------------------|---------------|-------------|---------------|---------------|---------------|
| <i>Guadeloupe</i> | 55,7 % | 56,3 % | 50,9 % | 47,9 % | 51,0 % |
| <i>Martinique</i> | 59 % | 62,1 % | 53,1% | 47,9 % | 49,6 % |
| <i>Guyane</i> | 44,3 % | 32,1 % | 33,4 % | 31,4 % | 35,5 % |
| <i>Réunion</i> | 47,7 % | 47,1 % | 44 % | 44,6 % | 41,7 % |
| Total | 52,1 % | 52 % | 47,1 % | 45,3 % | 45,4 % |

D'autre part, le chômage des jeunes restes à des niveaux très supérieurs de ceux constatés en métropole :

TAUX DE CHOMAGE DES JEUNES AU SENS DU B.I.T.

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------|-------|------|------|------|
| <i>Guadeloupe</i> | 54,4 | 61,4 | 61 | 57,5 |
| <i>Guyane</i> | 51,2 | 56,2 | 49,5 | 44,6 |
| <i>Martinique</i> | 63,12 | 57,8 | 60,1 | 49,3 |
| <i>La Réunion</i> | 62,2 | 57,9 | 60,9 | 60,8 |
| <i>Métropole</i> | 28,1 | 25,4 | 25,2 | 20,7 |

Source : INSEE

Globalement, le rythme de décrue du chômage s'est ralenti dans les DOM passant de - 2 points en 2001 à - 1 point en 2002. **Malgré cette baisse, le chômage est en moyenne deux à trois fois plus élevé qu'en métropole.** Fin février 2003, le taux de chômage est de 24,7 % en Guadeloupe, de 19,2 % en Guyane, de 24,5 % en Martinique, de 27,3 % à La Réunion, alors qu'il est de 9,3 % en métropole.

Votre Rapporteur tient à souligner le caractère très préoccupant du chômage dans les DOM. Il regrette à cet égard que les crédits du FEDOM en faveur de l'emploi n'augmentent que de 0,02 %.

2.- Les limites des politiques d'insertion

L'augmentation du nombre de titulaires du revenu minimum d'insertion dans les départements d'outre-mer est très préoccupante. Ils sont près de 135.000 en 2001, soit une hausse de 2,5 % par rapport à 2000, alors qu'ils baissaient d'autant en métropole. Alors que pour 1000 personnes de 20 à 59 ans, le nombre de bénéficiaires du RMI est de 30,5 en métropole, il est de 128,5 en Guadeloupe, de 166,4 à La Réunion, de 112,9 à la Guyane, et de 146 en Martinique.

L'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI est rappelée dans le tableau suivant :

| EVOLUTION DU NOMBRE DE BENEFICIAIRES DU RMI | |
|---|---------------------|
| | Évolution 2001/2002 |
| <i>La Réunion</i> | +0,1 % |
| <i>Martinique</i> | +4,4 % |
| <i>Guyane</i> | +12,7 % |
| <i>Guadeloupe</i> | + 2,7 % |
| <i>Métropole</i> | - 2,5 % |

Source : ministère de l'outre-mer

C.- L'ETAT DES FINANCES LOCALES

1.- Des régions aux situations contrastées

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

En 2003, la région de Guadeloupe a accru un peu plus la part de ses dépenses consacrées à la formation professionnelle. En dépit d'une moindre augmentation des recettes de fonctionnement, l'autofinancement des dépenses d'investissement est important. L'annuité de la dette représente 34 millions d'euros, soit 82 euros par habitant (la moyenne nationale étant de 22 euros par habitant).

Après une période difficile de 1990 à 1993, la région Guyane a retrouvé l'équilibre financier grâce à la mise en œuvre d'un plan de redressement où l'État s'est impliqué financièrement, notamment en accordant 6,10 millions d'euros de subventions d'équilibre et en abandonnant 50 % de la part du FIRT destiné au financement des routes nationales. En 2003, la collectivité a connu une augmentation forte de son budget qui traduit une relance de l'investissement et une augmentation importante des dépenses de personnel. L'autofinancement de ces dépenses continue de s'accroître et la dette tend à se rapprocher des normes des régions d'outre-mer.

La région Martinique connaît une situation plus satisfaisante, grâce à une gestion active de sa dette. Ainsi, au 1^{er} janvier 2002, l'encours de la dette de la région a connu une baisse de 21 % par rapport au budget primitif de 2001.

De même, La Réunion maîtrise son endettement puisque l'annuité de la dette est stable par rapport à 2002 et se fixe à 27,6 millions d'euros, soit 39 euros par habitant.

2.- La situation financière des départements

En Guadeloupe, le redressement financier préconisé par la chambre régionale des comptes depuis 1996 et perceptible en 1999 s'est confirmé en 2000. Après un excédent de 4,12 millions d'euros en 2000, les excédents des comptes administratifs 2001 et 2002 confirment le redressement des finances départementales, qui rompt avec une période de 5 années de déficits continus.

En Guyane, le conseil général se trouve depuis plusieurs années, dans une situation financière tendue. Les raisons essentielles sont : des dépenses de fonctionnement et notamment des dépenses de personnel très importantes, une dette à l'égard du centre hospitalier de Cayenne due aux dépenses d'aide médicale, des charges peu compressibles, propres à la Guyane. En 2003, le département poursuit sa maîtrise des dépenses de personnel, même si celles-ci représentent encore un poids important. Cette politique permet un redressement de l'épargne qui peut désormais financer les investissements. Il convient de souligner que l'investissement reste faible.

3- Des communes aux situations financières difficiles

Les budgets de 2003 confirment la mauvaise situation financière des communes de Guadeloupe. 13 budgets primitifs ont été transmis à la Chambre régionale des comptes pour déséquilibre. Deux communes ont fait l'objet pour la première fois d'une saisine de la Chambre régionale des comptes: Pointe à Pitre et Sainte Anne. Cependant, certaines communes voient leur situation financière s'améliorer, comme Terre de Bas, grâce à un plan de redressement cofinancé par l'Etat et mise en œuvre au niveau local par les élus.

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

Les budgets 2003 confirment la situation financière délicate de certaines communes de La Réunion. Les rigidités des dépenses sont importantes: le taux de dépenses de personnel est supérieur à 55% des dépenses de fonctionnement en moyenne. Cependant, la moitié des communes parviennent à un taux d'endettement inférieur ou égal à la moyenne nationale.

VI.- L'OUTRE-MER, L'UNION EUROPÉENNE ET LA COOPERATION RÉGIONALE

A.- LES AIDES EUROPÉENNES AUX DEPARTEMENTS ET COLLECTIVITES D'OUTRE-MER

Lors du Sommet européen de Berlin (24 mars 1999), ont été définis les objectifs généraux de la politique régionale, les modalités de fonctionnement des différents fonds structurels, les conditions d'éligibilité des régions de l'Union européenne aux fonds, la répartition financière entre les fonds et les objectifs ainsi que les taux et les conditions de cofinancement des mesures à mettre en œuvre. Les nouveaux documents uniques de programmation (DOCUP) ont été élaborés sur ces bases. La réforme, qui obéit à une logique de concentration des aides de l'Union européenne en faveur des régions en retard de développement, s'est traduite essentiellement par la réduction du nombre des objectifs qui passent de 7 à 3 :

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

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

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

Les quatre DOM sont éligibles à l'objectif 1 pour la période 2000-2006 ; ils bénéficieront de l'intervention de quatre fonds structurels (FSE, FEDER, FEOGA-Orientation et IFOP). Les DOCUP des DOM ont fait l'objet d'une décision d'approbation par la Commission européenne lors du dernier trimestre 2000, pour les montants suivants :

FINANCEMENT AU TITRE DES DOCUP POUR 2000-2006

(en millions d'euros)

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

Source : ministère de l'outre-mer.

Pour la première fois est mise en place une réserve de performance de 4 % des crédits. A mi-parcours, la Commission européenne procédera à l'allocation de cette réserve aux programmes les plus performants, évalués sur la base d'indicateurs quantifiés définis par l'État membre ; ces indicateurs devront refléter l'efficacité, la gestion et l'exécution financière. Quant aux taux d'intervention communautaires, ils sont dérogoires et majorés pour les DOM. Des mesures de contrôle financier

renforcées seront prises afin de réduire le nombre d'erreurs et de déclarations de dépenses inexactes constatées par le Cour des comptes des Communautés européennes dans les demandes de cofinancement.

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

– **En Guadeloupe** : au titre du FEDER, l'année aura été marquée par une hausse de la programmation tant au niveau du nombre de dossiers (703 contre 416 en 2001) qu'au niveau des montants financier programmés (78,8 millions d'euros). Dans le cadre du FSE, 58 projets ont été programmés ce qui représente un cumul de 252 projets depuis le début du programme. Le montant de ces projets s'élève à 34,3 millions d'euros en coût total dont 19,6 millions d'euros au titre du FSE. Au titre du FEOGA-orientation, la programmation a été conforme aux prévisions, avec 138 projets dont le coût total est de 46,9 millions d'euros dont 19,1 millions d'euros financés par le FEOGA.

– **En Guyane**, au titre du FEDER, l'année 2002 a vu une forte programmation avec 249 dossiers pour un montant total de 132,9 millions d'euros dont 64,6 millions d'euros financés par le FEDER (49%). Au titre du FSE, 219 dossiers ont été programmés pour un coût total de 33,9 millions d'euros dont 19,4 millions d'euros financés par le FSE (57%). La programmation est très en avance sur les prévisions. Au titre du FEOGA-orientation, 255 dossiers ont été programmés pour un coût total de 46,1 millions d'euros, dont 22,3 millions d'euros financés par le FEOGA.

– **En Martinique** : au titre du FEDER, 338 dossiers ont été programmés depuis le début du programme, représentant un coût total de 322,9 millions d'euros dont 124,3 millions d'euros pris en charge par le fonds (38%). Au titre du FSE, 99 dossiers ont été programmés pour un montant FSE de 45,4 millions d'euros. Au titre du FEOGA-orientation, 896 dossiers ont été programmés depuis le début du programme, représentant un coût total de 75 millions d'euros, dont 43,9 millions d'euros financés par le FEOGA.

– **A la Réunion** : 120,9 millions d'euros ont été programmés dont 57,9 millions d'euros financés par le FEDER (48%). Dans le cadre du FSE, 110,7 millions d'euros ont été programmés en coût total dont 89,8 millions pris en charge par le FSE (81%). Au titre du FEOGA-orientation, 84,4 millions d'euros ont été programmés en coût total dont 30,1 millions d'euros pris en charge par le FEOGA (36%).

B.- LA COOPERATION REGIONALE

Un effort particulier sera porté en 2004 sur le développement de la coopération régionale afin de faciliter leur insertion dans leur environnement géographique. Une enveloppe de 3,5 millions d'euros est inscrite sur le budget du ministère pour poursuivre le financement des opérations des fonds de coopération régionale des quatre DOM et de Mayotte. De plus, le ministère transfère 0,530 millions d'euros supplémentaires au ministère des affaires étrangères pour participer au financement du doublement du fonds de coopération pour le Pacifique.

*

* *

En conclusion, votre Rapporteur spécial tient à souligner que la situation difficile de l'outre-mer justifie nombre de règles fiscales adaptées ou d'aides. Si l'efficacité de celles-ci doit être évaluée, cette évaluation de la dépense publique, à laquelle conduit, d'une manière générale, la loi organique relative aux lois de finances, n'est pas destinée à montrer du doigt les élus ou les gestionnaires des collectivités locales ultramarines. Le principe même des aides ou de la dépense fiscale traduit la nécessité d'une péréquation spécifique à l'outre-mer, adaptée aux réalités locales, et manifeste une entière solidarité à l'égard de l'outre-mer. La recherche de mécanismes plus efficaces ne saurait, en toute hypothèse, être interprétée comme une critique à l'égard de nos compatriotes ultramarins.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a procédé, lors de sa séance du 14 octobre, sur le rapport de **votre Rapporteur spécial**, à l'examen du budget des **départements et régions d'outre-mer**.

Le Président Pierre Méhaignerie a tenu, en préalable, à préciser que, contrairement à des informations parues dans la presse, y compris dans la presse spécialisée, la commission des Finances n'a, en aucun cas, adopté d'amendement relatif aux retraites majorées outre-mer. Les seuls amendements ayant été adoptés relatifs à l'outre-mer concernent la réduction d'impôt applicable au montant des retraites servies en métropole au profit de bénéficiaires des territoires d'outre-mer, dont l'effet est d'ailleurs décalé d'un an. Il s'agit d'une réduction d'impôt et non pas du montant de la retraite. Il n'y a pas d'incidence en 2004 et cet amendement sera appelé en deuxième partie. A été adopté un amendement sur les abattements d'impôt sur le revenu outre-mer, tenant compte de la baisse générale du taux de l'impôt sur le revenu. Le dernier amendement adopté porte sur une déduction de TVA, non perçue dans les DOM. Le chiffrage de 105 millions d'euros pour ces mesures n'est donc pas corroboré. Ces précisions sont nécessaires dans la mesure où la presse a manifestement mal compris ces amendements, qui sont uniquement fiscaux.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que le projet de budget pour 2004 du ministère de l'outre-mer devrait représenter 1,121 milliard d'euros en 2004, soit une hausse de 3,4 % par rapport au budget voté en 2003. Malgré l'adoption de la loi de programme, en juillet dernier, il n'y a donc pas de hausse notable du budget. Il convient de rappeler que ce budget ne retrace qu'une partie de l'effort financier de l'État pour l'outre-mer qui devrait s'élever à 7,87 milliards d'euros en 2004. Au sein du budget, les moyens des services représentent 181 millions d'euros, en hausse de 1,61 % par rapport à 2003, le titre IV représente 681 millions d'euros, en hausse de 7,99 %, le titre V devrait bénéficier de 6,8 millions d'euros, en hausse de 10,4 % et le titre VI devrait représenter 251 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 6,6 % par rapport à 2003. Le budget de l'outre-mer connaît donc une augmentation modérée. Cependant, il est difficile de comparer le budget à périmètre constant dans la mesure où une partie des réformes de la loi de programme est prise en charge par d'autres budgets ministériels. Par exemple, les exonérations de charges sociales qui devraient représenter 668 millions d'euros en 2004 figurent au budget du ministère du Travail. La totalité des mesures d'insertion est financée sur la dotation du Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Ce fonds devrait être doté de 477 millions d'euros en 2004, soit une hausse de 0,02 % par rapport à 2003. Malgré la mise en œuvre de la loi de programme, les crédits affectés à la politique de l'emploi outre-mer n'ont donc pas augmenté. Les crédits attribués à l'action sociale et culturelle devrait s'élever à 37 millions d'euros soit une baisse, sensible, de 16 % par rapport aux crédits votés en 2003. De même, les crédits affectés au passeport mobilité, mis en place en 2002, connaissent une forte baisse de 37 % par rapport à 2003. Les subventions d'investissement en faveur du logement devraient représenter 287,5 millions d'euros en autorisations de programme et 173 millions d'euros en crédits de paiement, maintenant ainsi le niveau des dotations inscrites en 2003. Les

subventions d'investissement provenant du Fonds d'investissement des DOM (FIDOM) s'élèveront, en 2004, à 34,3 millions d'euros en autorisations de programme et 23,6 millions d'euros en crédits de paiement, soit des baisses respectives de 16,8 % et de 37,4 % par rapport à 2003. Cette baisse sensible des subventions d'investissement constitue un aspect assez préoccupant de ce budget. Il convient de souligner le renforcement des dotations aux collectivités territoriales des DOM.

Une mesure nouvelle importante est la mise en place de la dotation de continuité territoriale par la loi de programme pour l'outre-mer. Elle prend la forme d'une dotation de l'État aux collectivités territoriales d'outre-mer et elle est destinée à favoriser les déplacements aériens entre celles-ci et la métropole. Une mesure nouvelle de 30 millions d'euros avait été inscrite sur le budget du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) dans le projet de loi de finances. L'inscription sur le budget du FIATA a été remise en cause par la commission des Finances qui ne l'estimait ni pertinente, ni conforme à la loi organique relative aux lois de finances. Il conviendra de contrôler les suites données au vote de la commission des Finances. En conclusion, le présent projet de budget maintient globalement les dotations affectées à l'outre-mer. Il faut regretter cependant que le financement des réformes de la loi de programme soit inscrit dans différents budgets ministériels, ce qui ne contribue pas à la lisibilité des crédits affectés à l'outre-mer.

M. Charles de Courson a rappelé qu'au cours de l'examen en commission des crédits pour l'aviation civile, des voix s'étaient élevées contre l'inscription de 30 millions supplémentaires financés par une hausse des taxes de 30 %. La commission avait estimé que l'effort en matière de soutien aux liaisons aériennes avec les départements et territoires d'outre-mer devait être financé directement par le budget du ministère de l'outre-mer. Par ailleurs, les conséquences de la hausse de 15 millions d'euros de la taxe d'atterrissage dans les départements et territoires d'outre-mer mériteraient d'être analysées plus en détail.

M. Didier Migaud a souhaité connaître l'équilibre entre les mesures nouvelles positives et les mesures nouvelles négatives, ainsi que le montant des annulations de crédits opérées en 2003. L'appréciation portée sur les crédits de 2004 doit non seulement s'effectuer au regard des crédits votés pour 2003, mais aussi en tenant compte des crédits annulés cette année, et même, si cela est possible, au regard des annulations annoncées d'ores et déjà pour janvier prochain.

Votre Rapporteur spécial a répondu que l'objet de son rapport était limité aux seuls crédits des départements et régions d'outre-mer. En août 2003, la consommation des crédits était égale à 60 % des crédits votés, comme l'année antérieure à la même période. S'agissant des gels de cette année, ils sont supérieurs à 10 % des crédits initiaux.

Le Président Pierre Méhaignerie a posé trois questions sur les stratégies de réforme du ministère de l'outre-mer, les suites envisagées au rapport de M. Marc Laffineur s'agissant des niches fiscales outre-mer et des aménagements du « jaune ». Par ailleurs, il a souhaité savoir si un thème de contrôle des administrations chargées de l'outre-mer pouvait être proposé à la Cour des comptes.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que peu d'éléments étaient aujourd'hui disponibles sur la mise en œuvre de la loi organique par le ministère. Sur les niches fiscales, il convient de prendre la mesure de l'exacte portée du rapport de M. Marc Laffineur sur la fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer, avant d'examiner les conclusions qu'en tire le Gouvernement.

Votre Rapporteur spécial s'en étant remis à la sagesse de votre Commission, celle-ci a *adopté* les crédits de l'outre-mer pour 2004 et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

N°1110 tome 34 : Rapport de M. Alain Rodet sur le projet de loi de finances – départements et régions d'outre mer