



N° 1863

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

**ANNEXE N° 32**

**OUTRE-MER**

**DÉPARTEMENTS et RÉGIONS D'OUTRE-MER**

Rapporteur spécial : M. ALAIN RODET

Député

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.- LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE</b> .....	10
A.- L'ÉVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES DOM ET DE MAYOTTE .....	10
B.- UNE SITUATION SOCIALE ENCORE DIFFICILE MALGRÉ LA BAISSÉ DU CHOMAGE .....	10
1.- L'amélioration de la situation de l'emploi.....	10
<i>a) Une certaine disparité entre les départements</i> .....	11
<i>b) Chômage des jeunes</i> .....	12
2.- Les titulaires du revenu minimum d'insertion plus nombreux.....	13
C.- UNE SITUATION ECONOMIQUE TOUJOURS DIFFICILE.....	14
D.- L'ÉTAT DES FINANCES LOCALES .....	15
<i>a) Les régions dégagent toutes un autofinancement</i> .....	15
<i>b) La situation financière des départements est moins saine</i> .....	15
<i>c) Les communes</i> .....	16
<b>II.- L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER EN 2003 ET 2004</b> .....	17
A.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2003.....	17
B.- L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2004.....	19
C.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER .....	20
1.- Le renforcement du dispositif d'exonération de cotisations sociales .....	21
2.- L'emploi des jeunes outre-mer .....	21
3.- L'insertion des titulaires du RMI .....	21
4.- La création de la dotation de continuité territoriale .....	21
5.- L'extension du dispositif de défiscalisation .....	21
6.- Des mesures en faveur du logement social,.....	22

<b>III.– LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L’OUTRE-MER EN 2005</b> .....	23
A.– LA POLITIQUE D’INSERTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DANS LES DEPARTEMENTS ET COLLECTIVITES D’OUTRE-MER.....	23
1.– L’action en faveur de l’emploi outre-mer .....	23
<i>a) Les premiers effets de la réforme du dispositif d’exonération de cotisations sociales</i> .....	23
<i>b) 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</i> .....	26
2.– La politique sociale et culturelle .....	32
<i>a) Les actions en matière sociale et culturelle</i> .....	32
<i>b) Le passeport mobilité</i> .....	33
3.– La contribution au financement des dépenses de santé.....	34
4.– Le service militaire adapté .....	35
B.– LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT.....	37
1.– La politique du logement s’appuie sur une ligne budgétaire unique (LBU).....	37
2.– Le passeport logement.....	39
3.– Les fonds d’aménagement foncier et urbain (FRAFU) .....	40
4.– La mise en œuvre de la loi de programme pour l’outre-mer .....	40
5.– La politique du logement à Mayotte.....	41
C.– LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES .....	43
1.– Le FIDOM .....	43
<i>a) Les crédits du FIDOM sont très dépendants de la régulation budgétaire</i> .....	43
<i>b) Des crédits stabilisés en 2005</i> .....	44
2.– Les contrats de plan État-région .....	44
3.– Le renforcement des dotations aux collectivités locales .....	47
<i>a) Les subventions obligatoires (chapitre 41-51, article 10)</i> .....	47
<i>b) Les subventions de caractère facultatif (chapitre 41-91)</i> .....	47
<i>c) Les subventions en faveur de Mayotte</i> .....	49
<i>d) Les subventions d’investissement en faveur des DOM</i> .....	50
4.– L’aide aux infrastructures en Guyane (chapitre 58-01).....	51
5.– La mise en place de la dotation de continuité territoriale .....	51
<b>IV.– LA FISCALITÉ DE L’OUTRE-MER</b> .....	53
A.– LA RÉFORME DE L’OCTROI DE MER .....	53
B.– LA DÉPENSE FISCALE OUTRE-MER .....	54

<b>V.– L’OUTRE-MER, L’UNION EUROPEENNE ET LA COOPERATION REGIONALE .....</b>	<b>57</b>
A.– LES AIDES EUROPEENNES .....	57
1.– L’intervention des fonds structurels dans les DOM .....	57
2.– Les aides du Fonds européen de développement .....	59
B.– LES EVOLUTIONS PREVISIBLES .....	60
1.– L’éligibilité de la Martinique à l’objectif 1 .....	60
2.– Vers un nouveau programme spécifique pour les régions ultrapériphériques ? .....	61
C.– LA COOPERATION REGIONALE .....	62
<b>VI.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES .....</b>	<b>63</b>
A.– LA STRUCTURATION EN TROIS PROGRAMMES .....	63
B.– LES EXPERIMENTATIONS EN COURS OU PREVUES.....	67
C.– LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	69
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>71</b>

L’article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. À cette date, **aucune** réponse n’était parvenue par la voie officielle à votre Rapporteur, qui a cependant pu bénéficier de 62% des réponses, parvenues par voie non officielle quelques heures avant la date butoir.



## INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit un budget de **1.705,71 millions d'euros pour le ministère de l'outre-mer**, soit une progression apparente de 52 % par rapport au projet de budget voté en 2004.

Cependant, cette hausse très importante est liée au transfert des crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer, jusqu'à cette année inscrits sur le budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ; ces crédits s'élèvent en effet à **678 millions d'euros**. La prise en charge de ce dispositif, prévu dans la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, manifeste la volonté d'accentuer le rôle de pilotage du ministère de l'outre-mer pour le développement économique et social des départements et collectivités ; elle rend aussi plus lisible le budget de l'outre-mer.

En réalité, à périmètre constant, c'est-à-dire en annulant l'effet de ce transfert et des autres mouvements de crédits touchant cette année l'outre-mer, le budget du ministère de l'outre-mer subit une baisse de 85,5 millions d'euros, soit - 7,6 %. Cette baisse des dotations est pour l'essentiel liée à deux mesures d'ajustement aux besoins, l'une portant sur le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, et l'autre sur la couverture maladie universelle complémentaire.

*Les moyens des services* (titre III), qui représentent 8,7% du budget de l'outre-mer, devraient s'élever à **148,04 millions d'euros** en 2005, soit une baisse de 23%.

*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 collectivité 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 **1.295 millions d'euros**. Ce montant traduit une hausse de 90% par rapport aux crédits votés en 2004, qui s'explique par le transfert déjà mentionné.

*Les investissements exécutés par l'État* (titre V) financent les équipements administratifs : ils devraient s'élever à **6,75 millions d'euros** en 2005, soit une baisse de 1,74% par rapport aux crédits votés en 2004.

*Les subventions d'investissements accordées par l'État* (titre VI) comprennent principalement les crédits affectés à la politique du logement, les subventions au FIDOM (Fonds d'investissement des départements d'outre-mer), et au FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social). Le présent projet prévoit de consacrer **255,92 millions d'euros** en 2005, soit une hausse de 1,27% par rapport à l'année 2004.

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 **17 %** 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 environ 10 milliards d'euros en 2005.** Il s'élevait à 7.870,18 millions d'euros en 2004.

Outre le transfert des crédits destinés au dispositif d'exonérations déjà évoqué, il importe de mentionner les principales tendances qui caractérisent le budget de l'outre-mer pour 2005 :

– la dotation de continuité territoriale est un nouvel outil de compensation des handicaps structurels des collectivités d'outre-mer : elle est inscrite au titre IV pour 31 millions d'euros ;

– les subventions obligatoires et facultatives sont abondées de 2,8 millions d'euros : ce montant inclut notamment 500.000 euros supplémentaires pour la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon et 2,4 millions d'euros destinés à la collectivité de Mayotte (remboursement à des dépenses qu'elle a engagées pour le fonctionnement des services de l'État et le paiement de certains de leurs personnels) ;

– le financement du ticket modérateur à Mayotte, s'élevant à 600.000 euros, est une mesure nouvelle pour ce budget, mais résulte d'un transfert ;

– la création du passeport logement.

Si ces mesures doivent être approuvées, en revanche, d'autres évolutions suscitent l'inquiétude, et leur mise en œuvre devra faire l'objet d'un suivi attentif. Il est en ainsi de :

– la réduction de près de 90 millions d'euros des crédits du FEDOM, que le Gouvernement justifie par un recentrage des mesures en direction des personnes auxquelles elles seront les mieux adaptées. Il convient d'être vigilant à cet égard, car l'amélioration de la situation de l'emploi n'est pas encore inscrite dans la durée ; on notera que le FEDOM perd 1 million d'euros au profit des crédits de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, qui doit être créée en 2005.

– la gestion heurtée de la ligne budgétaire unique de la politique du logement, qui a concentré l'effet des mesures de régulation budgétaires.

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	2002	2003	2004	2005 PLF
<b>Actions en faveur de l'emploi et de l'insertion sociale</b> <i>dont :</i>	530	506	551	1.193
— insertion économique et sociale dans les DOM et les collectivités territoriales de SPM et de Mayotte				
— insertion économique et sociale dans les TOM et en Nouvelle-Calédonie	9	16	14	14
— Service militaire Adapté (dans les DOM, en Polynésie, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte)	75	84	84	85
— Fonds de concours	—	—	—	—
<b>Actions en faveur de l'amélioration du logement</b> <i>dont :</i>	149	160	160	163
— aide à la construction des logements neufs et à l'amélioration de l'habitat				
— aide à la résorption de l'habitat insalubre	11	13	13	17
— régularisation de la situation des ménages habitant dans la zone des 50 pas géométriques	—	—	—	3
<b>Subventions aux collectivités</b> <i>dont :</i>	96	96	80	80
— actions en faveur du fonctionnement des collectivités locales et établissements publics dans les DOM, collectivités territoriales, TOM et Nouvelle-Calédonie				
— actions en faveur de l'investissement au profit des collectivités locales dans les DOM, collectivités territoriales, TOM et Nouvelle-Calédonie	104	111	119	164
<b>Administration générale</b>				
<i>dont :</i>	16	17	18	19
— fonction état-major				
— mise en œuvre des politiques au plan local	89	81	82	48
<b>Total</b>	<b>1.079</b>	<b>1.084</b>	<b>1.121</b>	<b>1.785</b>

## I.- LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

### A.- L'ÉVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES DOM ET DE MAYOTTE

Lors du recensement de 1999, 1.665.445 habitants ont été recensés dans les quatre DOM. Depuis le précédent recensement de 1990, la population des quatre DOM avait augmenté de 206.385 personnes, soit une croissance de 1,5 % par an. Ce rythme est quatre fois supérieur à celui de la métropole. Cependant, il est en baisse d'un demi point comparé à celui constaté sur la période précédente (1982-1990). La population des DOM est jeune : la part des jeunes de moins de 19 ans s'élève à 36 % contre 25,9 % en métropole. Toutefois, cette part tend lentement à diminuer, sauf en Guyane.

Dans la collectivité départementale de Mayotte, la population légale a atteint 160.265 habitants au recensement général de la population effectué en 2002, ce qui représente une augmentation de 65.850 habitants entre 1991 et 2002, soit un taux de croissance proche de 5 % par an. Entre 1997 et 2002, le taux d'accroissement annuel fléchit légèrement par rapport à la dernière période de recensement et passe à 4,1 % contre 5,7 % pour la période de 1991 à 1997. Les jeunes de moins de 20 ans représentent 56 % de la population.

	Population		Période 1990-1999				
	1990	1999	Variation	Naissances	Décès	Excédent naturel	Solde apparent (1)
Guadeloupe	386.987	421.632	34.645	65.247	21.066	44.181	- 9.53
Martinique	359.572	381.467	21.895	53.094	20.164	32.930	- 11.03
Guyane	114.678	157.274	42.596	37.209	4.953	32.256	+ 10.34
Réunion	597.823	705.072	107.249	121.817	30.003	91.814	+ 15.43
Total DOM	1.459.060	1.665.445	206.385	277.367	76.186	201.181	+ 5.20
Saint-Pierre-et-Miquelon		6.519					
Mayotte (en 1991-1997) (1)	94.410	131.320	36.900	29.000	4.000	25.000	+ 12.00
Total	1.553.470	1.803.081	243.285	306.367	80.186	226.181	+ 17.20

(1) Solde des entrées-sorties de population

Source : INSEE

### B.- UNE SITUATION SOCIALE ENCORE DIFFICILE MALGRÉ LA BAISSSE DU CHOMAGE

#### 1.- L'amélioration de la situation de l'emploi

L'évolution de l'effectif salarié, selon les données de l'UNEDIC, montre une progression de 2,22 % entre 2002 et 2003 contre 0,29 % en métropole. Depuis 2000, l'effectif salarié a progressé de plus de 7 % dans les départements d'outre-mer. Cette augmentation est due, selon le ministère de l'outre-mer, en grande

partie à la politique d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale en vigueur dans les départements d'outre-mer.

Alors que l'économie française a perdu en 2003, pour la première fois depuis 10 ans, plus d'emplois qu'elle n'en a créé, l'emploi a progressé en outre-mer, dans tous les départements sauf à la Martinique.

Ces bons résultats ne masquent pas la persistance d'un taux de chômage très élevé (22,8% en janvier 2004), qui doit encore être réduit.

*a) Une certaine disparité entre les départements*

Au 31 décembre 2003, la Guadeloupe compte 71.203 salariés, soit une progression de 5,2 % (+ 3.526 emplois) par rapport à la situation au 31 décembre 2002.

En Guyane, on observe une hausse d'emplois de 1,2 %. Au 31 décembre 2003, ce département affiche 19.696 salariés.

La Réunion poursuit, cette année encore, sa forte croissance de l'emploi (+ 3,1 %, soit + 3.503 salariés, après + 3,2 % en 2002 et + 6,0 % en 2001), ce qui porte le nombre de salariés au 31 décembre 2003 à 115.754 personnes.

À l'inverse des autres départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon, la Martinique perd 1,9 % de ses emplois, arrêtant ainsi la progression constante de ses effectifs salariés depuis 1998. On y dénombre ainsi, au 31 décembre 2003, 68.546 salariés.

Enfin, dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, on dénombre, au 31 décembre 2003, 1.548 salariés, soit une hausse de 3,5 % (+ 52 salariés) par rapport à l'an dernier.

Pour l'ensemble des DOM et Mayotte, le taux de chômage reste encore nettement plus important que celui de la métropole (près de 3 fois plus) et obère en partie l'évolution positive de l'emploi sur les dix dernières années, même si cette évolution diffère selon les départements.

Toutefois, une évolution positive peut être enregistrée – pour le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois de catégorie 1 sur celui de la population active – au cours de ces dernières années avec :

– une diminution du taux de chômage correspondant qui est passé de 30,3 % fin 1997 à 22,6 % à fin 2003 ;

– une évolution de - 7,5 % en 2003 ;

– une baisse du nombre de chômeurs de longue durée de 11 % en 2003 ;

– une baisse de la part des jeunes de moins de 25 ans de 9,4 % sur les 12 derniers mois ;

– une baisse de la part des femmes de 6,7 % sur 12 mois.

Le tableau ci-dessous montre qu’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.

VARIATION SUR 12 MOIS

(en %)

	Demandeurs d’emploi	dont moins de 25 ans	dont chômeurs de longue durée (CLD)
Guadeloupe	- 1,4	- 2,5	- 4,8
Martinique	- 4,5	- 3,2	- 7,7
Réunion	- 13,8	- 14,7	- 18
Guyane	1,8	4,7	- 4,4
Saint-Pierre-et-Miquelon	- 9,4	- 11,3	7,3
<b>Total DOM</b>	<b>- 7,5</b>	<b>- 9,4</b>	<b>- 11</b>
Métropole	6	7,2	8

Le tableau suivant retrace l’évolution sur plus long terme du nombre des demandeurs d’emploi en fin de mois.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES DEMANDEURS D’EMPLOI EN FIN DE MOIS (DEFM)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003/2002
Guadeloupe	52.425	54.255	47.842	45.372	44.937	44.298	- 1,4
Martinique	49.993	48.667	43.521	40.233	39.522	37.751	- 4,5
Guyane	13.073	12.791	11.695	11.251	11.830	12.042	+ 1,8
Réunion	95.769	94.921	91.999	88.692	81.852	70.523	- 13,8
Saint-Pierre-et-Miquelon	447	409	380	325	278	252	- 9,4
<b>Total</b>	<b>211.260</b>	<b>210.634</b>	<b>195.057</b>	<b>185.548</b>	<b>178.141</b>	<b>164.866</b>	<b>- 7,5</b>

Source : ANPE DEFM cat. 1 – chiffres à fin décembre 2003

*b) Chômage des jeunes*

L’estimation par l’INSEE du taux de chômage des jeunes au sens du B.I.T indique l’ampleur de l’écart séparant les départements d’outre-mer de la métropole.

TAUX DE CHÔMAGE DES JEUNES AU SENS DU BIT

(en %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guadeloupe	61,4	64,1	64,3	61	55,7	51,8
Guyane	56,2	55,5	49,7	46,2	42,9	49,3
Martinique	57,8	62,7	58,4	51,7	50,4	48,1

Réunion	57,9	60,9	60,8	56,3	51	53
Métropole	25,4	25,2	20,7		20,2	20,8

Source : Tableaux économiques régionaux 2003 INSEE

## 2.- Les titulaires du revenu minimum d'insertion plus nombreux

Ainsi que votre Rapporteur l'a souligné l'an dernier, l'augmentation continue du nombre des titulaires du revenu minimum d'insertion est préoccupante : fin décembre 2002, on comptait pour les départements d'outre mer, 139.655 allocataires, soit un taux d'évolution pour l'année 2002 de + 3,5 % en moyenne, alors qu'en métropole l'évolution moyenne a été de + 1,4 %.

Fin décembre 2003, on comptait 145.572 allocataires, soit un taux d'évolution pour l'année 2003 de + 4,2 % en moyenne. Ce taux d'augmentation est de 4,3 % à la Réunion, 4,9 % en Guyane, 8,3 % en Guadeloupe, alors qu'en métropole l'évolution moyenne est de + 5 %. Seule la Martinique n'a pas vu augmenter le nombre des allocataires.

L'allocation mensuelle moyenne effectivement versée est de 362 euros, alors qu'elle est de 360 euros en métropole. Les dépenses d'allocation de RMI se sont élevées à 643, 87 millions d'euros en 2002, et à 663,95 millions d'euros en 2003. On rappellera qu'elles n'étaient que de 308 millions d'euros en 1994.

L'instauration d'un cadre de fonctionnement rénové, issu de l'ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000 et de son décret d'application n° 2000-713 du 28 juillet 2000, a fait des agences d'insertion le partenaire privilégié de l'État et du département pour combattre l'exclusion dans les DOM.

Le comité directeur du FEDOM, réuni fin janvier 2003, avait fixé aux agences d'insertion un objectif initial de 15.000 contrats d'insertion par l'activité (CIA). Les titulaires de CIA sont en majorité des personnes isolées âgées de plus de vingt six ans et de moins de quarante cinq ans. La durée moyenne de leur contrat est de six mois.

En 2002, les entrées dans les principales mesures pour l'emploi des bénéficiaires du RMI se répartissaient de la façon suivante :

Mesures pour l'emploi	Nombre d'entrées en 2002	Évolution sur un an (en %)
<b>Contrat emploi-solidarité (conventions initiales)</b>	6.514	- 7,9
<b>Contrat emploi-consolidé (conventions initiales)</b>	867	+ 41,2
<b>Contrat d'insertion par l'activité</b>	10.365	- 5,4
<b>Contrat d'accès à l'emploi</b>	1.214	- 8,3
<b>Stage d'insertion et de formation à l'emploi (individuel)</b>	282	0,1

<b>Stage d'insertion et de formation à l'emploi (collectif)</b>	1.500	- 18
---	-------	------

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

Ces crédits, destinés à financer des actions favorisant l'insertion des bénéficiaires du RMI, représentaient 87,75 millions d'euros en 2002, et 104,63 millions d'euros en 2003.

### C.- UNE SITUATION ECONOMIQUE TOUJOURS DIFFICILE

La reprise de l'activité économique mondiale en 2003 n'a bénéficié à la zone euro et à la France qu'au troisième trimestre. En France, la croissance s'est établie à 0,5 % en 2003 contre 1,2 % en 2002. Les DOM, qui n'ont pas été épargnés par cette dégradation, ont commencé à ressentir les premiers signes d'une amélioration en 2003, grâce à la résistance des secteurs du commerce et des services ainsi qu'à la reprise progressive du secteur du BTP. Néanmoins, l'activité reste pénalisée par les difficultés de secteurs clefs comme le spatial en Guyane et le tourisme aux Antilles.

En revanche, contrairement à la situation métropolitaine, le taux de chômage a baissé (passant de 30,3 % à 22,8 %) et la hausse des prix a été modérée. On constate une reprise de l'investissement.

La balance commerciale des DOM reste structurellement déficitaire en 2003. Le taux de couverture (rapport des exportations sur les importations) reste stable, sauf en Guyane où les exportations diminuent. A la Réunion, le commerce extérieur enregistre une croissance significative, exportations et importations progressant simultanément de 8 %. L'économie marchande dans les DOM étant essentiellement une activité de services, le volume des exportations reste faible.

Si la consommation des ménages a nettement augmenté à la Réunion, elle est restée morose dans les départements français d'Amérique. L'investissement des particuliers dans l'immobilier continue sa progression dans les DOM, comme en métropole. L'encours des crédits à la consommation sur un an a nettement progressé à Mayotte (+ 21 % à fin septembre 2003) et à la Guadeloupe (+ 18 %), dépassant les niveaux de hausse des autres DOM (+ 5 % à la Martinique et + 7 % à la Réunion et en Guyane). Si le nombre d'interdictions bancaires est en baisse (de 1 à 5 % selon les départements), le nombre de dossiers de surendettement déposés est en forte hausse dans tous les DOM.

Après une baisse sensible en 2002, l'investissement des entreprises s'est orienté à la hausse à la Réunion mais est encore hésitant dans les départements

français d'Amérique comme en métropole. A la Réunion, la reprise se traduit par une progression soutenue des importations de biens d'équipement et des encours des crédits d'équipement des entreprises. Cette tendance se retrouve dans les enquêtes d'opinion des chefs d'entreprises sur leurs intentions d'investir et dans la progression du nombre de créations de nouvelles entreprises (+ 15 %) ; elle concerne particulièrement les secteurs du BTP et de l'agroalimentaire. Aux Antilles, les intentions d'investissement dans le secteur clef du tourisme restent faibles, les entreprises étant confrontées à une dégradation de leur trésorerie.

#### D.- L'ÉTAT DES FINANCES LOCALES

Les collectivités des DOM bénéficient des dotations de l'État dites sous enveloppe (DGF et DGE) dans des conditions proches de celles qui existent pour les collectivités de même nature en métropole. Les modalités de calcul sont un peu plus favorables aux collectivités d'outre-mer, mais le montant des dotations versées par habitant n'est pas supérieur à celui des collectivités de métropole.

S'agissant des ressources fiscales, la principale particularité est la faiblesse de rendement des quatre taxes (taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle). Ce phénomène s'explique par des problèmes de recensement des bases imposables – bien que des efforts importants aient été faits en ce sens –, l'importance des exonérations, et un plus faible rendement de la taxe professionnelle.

##### *a) Les régions dégagent toutes un autofinancement*

Les régions d'outre-mer sont les collectivités qui ont connu les crises financières les plus graves au début des années 90. Les dispositions législatives prises pour accroître leurs ressources en 1994 et une gestion plus rigoureuse ont permis de rétablir leur situation.

Ainsi, les quatre régions d'outre-mer ont poursuivi leur désendettement en 2003 (-9 %) ; cette tendance devrait se prolonger en 2004.

Néanmoins, les régions commencent à connaître un accroissement de leurs dépenses de fonctionnement lié au gonflement relatif de leur masse salariale. Les dépenses liées aux constructions de lycées connaissent ainsi une progression sensible en raison de la croissance démographique.

##### *b) La situation financière des départements est moins saine*

Les départements d'outre-mer jouent dans l'activité économique et sociale un rôle beaucoup plus important que ceux de métropole, avec des dépenses dans ce domaine supérieures de 50 % à celles observées dans les départements métropolitains. Les dépenses d'aide sociale y sont plus élevées d'environ 25 %. Cela tient notamment à un taux de chômage trois fois plus élevé qu'en métropole.

Les marges de manœuvre des départements se réduisent, du fait de l'expansion démographique et du poids croissant des charges sociales, ce qui les oblige à limiter leurs efforts d'investissement. Cela n'est pas sans conséquences sur l'économie et les emplois locaux. Ainsi, les dépenses d'équipement brut ont diminué de 2 % en 2002, contre une augmentation de 2 % en métropole.

*c) Les communes*

La faiblesse des ressources fiscales des communes est compensée par l'existence de l'octroi de mer, mais les communes n'ont pas de pouvoir sur le niveau de celui-ci, fixé par les régions. En outre, s'agissant des taux de la fiscalité directe locale, beaucoup de grandes villes, comme Pointe-à-Pitre ou Fort-de-France, ont déjà des taux élevés qui leurs laissent peu de marges de manœuvre.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, le poids des charges de personnel reste le problème essentiel de ces communes.

L'autofinancement est toujours insuffisant dans les communes de moins de 10.000 habitants, avec des taux d'épargne brute inférieurs de 8 points à ceux des communes de métropole. En outre, de nombreuses dépenses obligatoires ne sont pas inscrites dans certaines communes des DOM, en particulier les contributions aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Les communes de Guyane sont dans une situation particulièrement difficile : la moitié d'entre elles ne peuvent plus investir ou recourir à l'emprunt, du fait de l'absence totale d'autofinancement.

Néanmoins, les dépenses d'équipement des communes de moins de 10.000 habitants sont supérieures à celles des communes de métropole ; cela s'explique par le retard d'équipement, les surcoûts et l'importance de la commande publique dans l'économie et l'emploi locaux.

Les dettes contractées par les communes envers d'autres collectivités sont très importantes. L'ampleur de ce phénomène n'a été mis à jour que très récemment par les services déconcentrés de l'État, mettant en évidence la nécessité d'un meilleur suivi des finances locales outre-mer. Les conditions de saisine des chambres régionales de comptes (CRC) par le préfet dans les DOM sont celles de droit commun.

## II.- L'ACTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER EN 2003 ET 2004

### A.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2003

Les crédits ouverts en 2003 par la loi de finances initiale pour l'ensemble du budget de l'outre-mer (y compris les collectivités d'outre-mer) se sont élevés à 1.085 millions d'euros. Le montant total des crédits de l'exercice 2003 s'élève, après les mouvements survenus en cours de gestion, à 1.133 millions d'euros. Les mouvements intervenus en dépenses ordinaires et crédits de paiement sont les suivants :

#### MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN 2003

(en millions d'euros et en %)

DO et CP en LFI pour 2003	1.085,0	-
Reports	+ 156,2	14,39
Transferts	- 4,1	0,38
Fonds de concours	+ 8,7	0,80
Répartition des crédits	+ 1,9	0,16
Lois de finances rectificatives	- 22,3	2,06
Arrêté pour dépenses éventuelles	+ 0,6	0,01
Décrets d'annulations	- 93,1	8,58

**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 ;

- 114,07 millions d'euros représentant le montant des crédits disponibles en fin de gestion pour les dépenses en capital.

Le montant des crédits gelés en 2002 était très important. Cependant, 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 concerné principalement les chapitres suivants en 2003 :

– 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 million 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 ;

– un crédit de 1,54 million 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 million 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.

Le principal rattachement de crédits au titre des **fonds de concours** a concerné le chapitre 34-96 (article 16), abondé d'un crédit de 8 millions d'euros correspondant au concours du Fonds social européen (FSE) au profit du service militaire adapté dans les DOM.

À la suite des décrets des 14 mars et 3 octobre 2003 portant **annulations** de crédits, 2,69 millions d'euros en autorisations de programme et 93,1 millions d'euros en crédits de paiement ont été annulés sur le budget de l'outre-mer. Ces annulations concernent presque exclusivement les titres IV et VI, notamment la politique de l'emploi (chapitre 44-03), la politique sociale et culturelle (chapitre 46-94) et la politique du logement (chapitre 65-01), ce que votre rapporteur regrette, s'agissant de politiques essentielles pour l'outre-mer. En outre, dans le cadre de la **loi de finances rectificative**, 25,67 millions d'euros supplémentaires ont été annulés sur les crédits mis en réserve.

La réserve de précaution mise en place le 3 février 2003, augmentée en avril des **gels** sur reports (soit au total 250 millions d'euros en crédits de paiement) s'est traduite en gestion par les trois annulations précitées. Compte tenu de ces annulations et des dégels obtenus, le reliquat sur gels se chiffrait au 31 décembre 2003 à 53,7 millions d'euros (gels sur reports 2002 et loi de finances initiale pour 2003).

Le taux de **consommation des crédits** est relativement élevé, malgré les mesures de régulation. La dépense s'est établie à 1.039 millions d'euros, soit 92 % des crédits ouverts (1.113 millions d'euros).

## B.— L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2004

Les crédits ouverts en 2004 par la loi de finances initiale pour l'ensemble du budget de l'outre-mer (y compris les collectivités d'outre-mer) se sont élevés à 1.123 millions d'euros. Au 31 août 2004, compte tenu des mouvements internes et externes intervenus en gestion, cette dotation s'élève à 1.218 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 446 millions d'euros en autorisations de programme.

**Le montant des crédits reportés sur l'exercice 2004** s'est élevé à 88,3 millions d'euros correspondant à :

– 42,06 millions d'euros (pour un solde de crédits disponibles en fin de gestion 2002 de 71,09 millions d'euros) en dépenses ordinaires ;

– 46,21 millions d'euros pour les dépenses en capital.

Ces montants sont faibles comparés à ceux de l'exercice précédent (156 millions d'euros reportés). Les crédits disponibles en reports pour 2004 étaient limités, en raison des annulations de crédits et d'un gel de 53,7 millions d'euros qui n'a pas fait l'objet d'un déblocage.

La **répartition des crédits** a concerné, au 31 août 2004, principalement le chapitre 58-01 article 10 « infrastructures de Guyane », qui a été abondé de 776.993 euros en autorisations de programme en provenance des « charges communes : participation des communautés européennes à divers programmes de financement ».

Le principal rattachement de crédits au titre des **fonds de concours** a concerné le chapitre 34-96 (article 16), abondé d'un crédit de 6,4 millions d'euros correspondant au concours du Fonds social européen (FSE) au profit du service militaire adapté dans les DOM. À l'article 70 du chapitre 57-91, la participation du Fonds européen de développement économique régional (FEDER) aux travaux d'équipement du service militaire adapté (programmation 2000-2006) a représenté une dotation de 318 314 en crédits de paiement. La participation du FEDER a également permis un abondement de 381.123 euros au chapitre 58-01 article 10 en crédits de paiement (Guyane).

Par décret du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie en date du 14 juin 2004, 12 millions d'euros ont été **annulés** sur le budget de l'outre-mer sur le chapitre 44-03 article 10 « actions en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion professionnelle et du dialogue social outre-mer ». Cette somme correspond à la compensation des crédits ouverts par **décret d'avance**, le

même jour, sur le chapitre 41-91 article 76 (« subvention à caractère facultatif aux collectivités locales des DOM, aux budgets locaux des TOM et de la Nouvelle-Calédonie et à divers organismes. Dotation de continuité territoriale ») pour financer partiellement la dotation de continuité territoriale.

Dans sa lettre du 20 avril 2004, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie informe le ministère de l'outre-mer qu'il doit contribuer à la constitution d'une **réserve de précaution** à hauteur de 80 millions d'euros. Cette régulation concerne principalement les chapitres 41-91 « subventions de caractère facultatif aux collectivités locales » (2 millions d'euros), 44-03 « actions en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion professionnelle et du dialogue social » (35 millions), 46-94 « action sociale, culturelle et de coopération régionale » (5 millions), 65-01 « aide au logement » (27 millions) et 68-01 « subventions d'investissement en faveur du développement des DOM, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon » (11 millions).

En revanche, sur les autorisations de programme, l'exemption de gel a été confirmée lors d'un arbitrage ministériel.

Compte tenu de ces différents éléments, au 31 août 2004, la consommation des crédits en dépenses ordinaires et crédits de paiement est de 68 % par rapport aux crédits disponibles.

**TAUX DE CONSOMMATION AU 31 AOÛT 2003 ET AU 31 AOÛT 2004**

(en %)

	<b>31 AOÛT 2003</b>	<b>31 AOÛT 2004</b>
Titre III	74,97	75,21
Titre IV	59,92	60,42
<b>Total dépenses ordinaires</b>	<b>63,34</b>	<b>63,79</b>
Titre V	88,89	69,89
Titre VI	72,91	80,77
<b>Total dépenses en capital (1)</b>	<b>73,20</b>	<b>80,42</b>
<b>Total général</b>	<b>64,92</b>	<b>67,77</b>

(1) en crédits de paiement.

Source : direction de la comptabilité publique.

**C.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER**

L'année 2003 avait été marquée par l'adoption de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer. L'année 2004 a vu le début de la mise en œuvre des dispositifs adoptés.

Votre Rapporteur rappellera brièvement les principales réformes induites par la loi de programme, avant de développer de façon plus approfondie leur mise en œuvre dans les chapitres suivants du présent rapport.

#### 1.– Le renforcement du dispositif d'exonération de cotisations sociales

Il s'agit d'un des outils essentiels par lesquels le ministère de l'outre-mer veut soutenir la priorité accordée à l'emploi et à l'insertion professionnelle par la création d'emploi dans le secteur marchand. Le ministère gèrera à partir de 2005 l'ensemble du dispositif d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale prévu par la loi de programme pour l'outre-mer.

Cette évolution s'accompagne du transfert de 678 millions d'euros du budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale sur celui de l'outre-mer : ces crédits sont inscrits au chapitre 44-03, sur le nouvel article 21.

#### 2.– L'emploi des jeunes outre-mer

Les dispositifs mis en place par la loi de programme ont soit recentré différents dispositifs déjà existants vers l'insertion des jeunes et notamment des jeunes en fin de contrat emploi-jeune, soit défini des mesures nouvelles spécifiques à ce public. Il s'agit des contrats d'accès à l'emploi, du dispositif d'aide aux jeunes diplômés, de la prime à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte, et, enfin, du dispositif du congé de solidarité, aménagé afin qu'il produise davantage d'effets. Ces différentes mesures sont évoquées dans la partie consacrée à la politique d'insertion économique et sociale du présent rapport.

#### 3.– L'insertion des titulaires du RMI

Elle a été renforcée par un dispositif spécial prenant place dans le cadre du contrat d'accès à l'emploi.

#### 4.– La création de la dotation de continuité territoriale

Destinée à favoriser les déplacements aériens entre chacune de ces collectivités et la métropole : elle a été dotée de 30,9 millions d'euros pour 2004. Elle est complétée par l'allègement des charges sociales pour les compagnies aériennes desservant l'outre-mer, d'une part, et la simplification et l'élargissement du dispositif de défiscalisation pour les entreprises de transport, d'autre part.

#### 5.– L'extension du dispositif de défiscalisation

La loi de programme a réformé des dispositifs de défiscalisation des investissements réalisés outre-mer par les particuliers ou les entreprises. Pour ces dernières, la réforme a porté la durée de validité du dispositif de 5 à 15 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2017, et fait de l'éligibilité des investissements à la

défiscalisation une règle quasi-générale. Le ministère observe que les nouvelles dispositions ont encouragé la création d'entreprises et que le nombre des dossiers de défiscalisation aurait augmenté, traduisant l'intérêt des investisseurs pour le dispositif. 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.

#### 6.– Des mesures en faveur du logement social,

Les articles 43 et 44 de la loi de programme ont réformé les dispositifs consacrés à la construction des logements locatifs sociaux. Le bénéfice de l'application du taux réduit a été étendu aux logements évolutifs sociaux, mesure dont le coût devrait s'élever à près de 9 millions d'euros pour 2004. En outre, les dépenses des bailleurs sociaux pour la réalisation de travaux de confortement face aux risques naturels ouvrent droit à un abattement fiscal, compensé par l'État aux collectivités : le coût de cette mesure est évalué à 220.000 euros. Les évolutions entraînées par la mise en œuvre de ces mesures ne sont pas encore connues.

### III.– LE BUDGET DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER EN 2005

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

Votre Rapporteur a déjà indiqué que la situation outre-mer a été marquée par une amélioration sensible en 2003 puisque l'indicateur chômage (DEFM 1 population active) y a diminué de 7,5%. Le marché de l'emploi a évolué au cours des dernières années : l'on observe que, selon les derniers résultats publiés par l'UNEDIC, l'augmentation de l'emploi dans le secteur privé a été de 2,2 % entre 2002 et 2003 dans les DOM contre 0,3 % en indicateur métropole.

Seront ici présentées les actions menées par le ministère en faveur de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle, actions qui connaissent une certaine évolution depuis 2003, en vue notamment de dynamiser la création d'emplois dans le secteur marchand.

##### 1.– L'action en faveur de l'emploi outre-mer

###### *a) Les premiers effets de la réforme du dispositif d'exonération de cotisations sociales*

Votre Rapporteur a souligné que le ministère de l'outre-mer sera appelé à partir de 2005 à gérer l'ensemble du dispositif d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale prévu par la loi de programme pour l'outre-mer de 2003.

On rappellera que le dispositif d'exonération de charges sociales antérieur à la loi de programme s'appliquait à la totalité des entreprises de 10 salariés au plus et à l'ensemble des entreprises, quel que soit leur effectif, dont l'activité se situait dans les secteurs dits exposés de la loi du 25 juillet 1994 auxquels s'ajoutaient ceux des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et des énergies renouvelables. Le secteur du bâtiment était couvert par ce dispositif avec un taux d'exonération de 50 % pour les entreprises de plus de 11 salariés. En outre, les entreprises s'inscrivant dans le cadre de la seconde loi sur les 35 heures pouvaient bénéficier d'un allègement supplémentaire de 1.372 euros par an et par salarié.

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.

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** ;

– **les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics, occupant 50 salariés au plus**. 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 ;

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. 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 nouveau dispositif est entré en vigueur à la fin juillet 2003. En 2003, les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale spécifiques dans les DOM ont atteint près de 707 millions d'euros, celles intéressant le seul régime général progressent d'environ +10 % passant de 584 à 641 millions d'euros. Le montant de ces exonérations figure dans le tableau suivant :

#### EXONERATIONS DE COTISATIONS DANS LES DOM EN 2003

(en milliers d'euros, données provisoires)

	LOOM ou LOPOM (RG)		LOOM (ETI)		Total	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
<b>Guadeloupe</b>	178.948	27,9	20.265	30,9	199.213	28,2
<b>Martinique</b>	168.964	26,3	16.304	24,9	185.268	26,2
<b>Guyane</b>	48.896	7,6	5.310	8,1	54.206	7,7
<b>Réunion</b>	244.430	38,1	23.693	36,1	268.123	37,9
<b>TOTAL</b>	<b>641.238</b>	100,0	<b>65.572</b>	100,0	<b>706.810</b>	100,0

RG : régime général, ETI : employeurs et travailleurs indépendants

NB : Les éléments relatifs à Saint-Pierre-et-Miquelon relevant d'une caisse autonome (caisse de prévoyance sociale) ne figurent pas dans ces tableaux de l'ACOSS.

Source : AcoSS-CGSS-Urssaf

Le ministère de l'outre-mer dispose de données non définitives permettant de comparer l'impact financier des deux systèmes d'exonération. En effet, la mise en place de la loi de programme, dont le champ d'application est plus large que celui de la législation précédente, a conduit à une augmentation des exonérations spécifiques aux DOM au cours des deux derniers trimestres 2003 :

**ÉVOLUTION DES EXONÉRATIONS EN 2003**

	<b>Cotisations exonérées</b> <i>(en milliers d'euros)</i>	<b>Effectifs exonérés</b>	<b>Nombre</b> <b>d'établissements</b>
2002	584.509	177.763	29.182
2003	641.238	186.524	28.656
Évolution (en %)	9,7	4,9	- 1,8

Les exonérations spécifiques aux DOM sont passées de 150 millions au deuxième trimestre 2003 à 159 millions d'euros au troisième trimestre (+ 6 %) et à 177 millions d'euros au quatrième trimestre (+ 11 %).

L'article 5 de la loi de programme pour l'outre-mer initie une démarche d'évaluation approfondie de l'impact des exonérations de cotisation de sécurité sociale tous les trois ans, notamment en terme de création d'emploi. Le ministère de l'outre-mer travaille à sa mise en place : le premier rapport, portant sur la période 2003-2005, devrait être présenté au Parlement à l'automne 2006.

Dans l'attente des résultats de cette évaluation, l'étude de l'évolution des effectifs salariés dans les DOM montrerait, en 2003, une progression de l'emploi dans tous les départements, sauf à la Martinique. Le prolongement de ces effets positifs est escompté en 2004.

*b) 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*

Le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte (FEDOM) met en œuvre des mesures en faveur de l'insertion professionnelle des publics les plus fragilisés, mesures adaptées aux réalités économiques et sociales de l'outre-mer et qui concourent à la mise en œuvre de la priorité que constitue l'amélioration de la situation de l'emploi et la création d'emplois durables dans ces collectivités.

Les crédits du FEDOM sont les moyens essentiels dont dispose le ministère de l'outre-mer pour conduire la politique en faveur de l'emploi dans ces collectivités. Ils sont inscrits au chapitre 44-03 du budget.

Les mesures en faveur de l'emploi et de l'insertion des publics en difficulté financées par le FEDOM comprennent des dispositifs soit d'ordre national (les contrats emploi-solidarité et les contrats emplois-consolidés), soit entièrement spécifiques à l'outre-mer (contrat d'accès à l'emploi, contrat d'insertion par l'activité, projet initiative-jeune, congé de solidarité, allocation de retour à l'activité et mesures spécifiques de Mayotte).

*– Les objectifs définis en 2003 pour l'action du Fedom*

Ces mesures ont été réparties en 2003 conformément aux objectifs de résultats qui avaient été définis en matière de politique d'aide à l'emploi et à l'insertion. Ces objectifs s'inscrivaient notamment dans le cadre de la politique nationale en matière d'emploi et de lutte contre l'exclusion définie par une circulaire du 21 novembre 2002.

Le développement de l'emploi dans le secteur marchand a constitué l'une des priorités retenues pour l'exercice 2003, avec notamment une utilisation plus ciblée des contrats d'accès à l'emploi (CAE), principale mesure d'insertion en ce domaine, dont l'analyse de la consommation au cours du précédent exercice a démontré une forte insuffisance, eu égard aux besoins constatés localement. Il s'agit d'accroître les possibilités d'emploi durable en faveur d'une part des jeunes en fin de contrat emploi-jeune et des jeunes diplômés des collectivités d'outre-mer qui sont très fortement confrontés au chômage dès leur sortie de formation tant initiale que professionnelle.

L'insertion des titulaires du RMI a également été renforcée avec la mise en œuvre, dans le cadre de la mesure du contrat d'accès à l'emploi, d'un dispositif spécifique en leur faveur qui permet un alignement du montant de la prise en charge des exonérations de cotisations sociales patronales à 1,3 SMIC et un allongement de la durée totale du contrat qui passe à 30 mois.

Les objectifs pour 2003 avaient été définis en liaison avec les services déconcentrés. Ils ont en conséquence été déclinés de manière différenciée selon les départements, comme l'indique le tableau ci-dessous :

**OBJECTIFS DE L'ACTION DU FEDOM**

OBJECTIFS	Guadeloupe		Guyane		Martinique		Réunion		Ensemble	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Diminuer de 10 % le nombre de CDL de plus de 2 ans	- 600	- 5	- 50	- 3	- 1.600	- 15	- 1.500	- 8	- 3.750	- 10
Augmenter de 10 % le flux de sorties des DE Rmistes	11.000	+ 10	5.400	+ 10	11.500	+ 10	36.500	+ 10	64.400	+ 10
Consolidation des emplois-jeunes	215	70	129	70	647	70	1.305	70	2.302	70
Reclassement des emplois-jeunes	92	30	55	30	277	30	559	30	987	30

Source : ministère de l'outre-mer.

*– La mise en œuvre des dispositifs en faveur de l'emploi en 2003 et 2004*

La dotation budgétaire ouverte en loi de finances 2004 sur le chapitre 44-03 au titre du FEDOM s'est élevée à **459,43 millions d'euros**.

À la suite des mesures de régulation budgétaire qui ont affecté le budget du ministère de l'outre-mer en début d'année, le chapitre 44-03 a subi une annulation de 35,2 millions d'euros (décret n°2003-226 du 14 mars 2003) compensée par l'ouverture d'une dotation du même montant (arrêté du 17 avril 2003 portant report de crédits).

La totalité des crédits destinés, en gestion, aux différents dispositifs financés par le FEDOM, s'est élevée à 438,39 millions d'euros ; un montant global de 402,84 millions d'euros et a permis de financer les mesures pour l'emploi et l'insertion mises en œuvre au titre de l'exercice 2003 et de répondre aux besoins exprimés au plan local.

Le recours aux différents dispositifs sera présenté en distinguant les dispositifs destinés au secteur marchand de ceux destinés au secteur non marchand. On verra que les mesures s'apparentant à la première catégorie sont montées en puissance, alors que celles de la deuxième catégorie ont décliné. Cette évolution s'est basée sur l'expérience d'un meilleur débouché sur un emploi stable pour la première catégorie.

Pour les **dispositifs destinés au secteur marchand**, ont été mis en œuvre :

*Le contrat d'accès à l'emploi (CAE) :* Principale mesure en secteur marchand, le CAE a enregistré un rythme de consommation conforme à la moyenne attendue. Cette mesure reste attractive pour les petites entreprises de moins de dix salariés qui représentent une part importante des contrats signés. Un effort a également été mené localement afin que le contrat soit proposé principalement à des publics particulièrement défavorisés au regard de l'emploi. En 2003, 4 709 CAE ont été conclus (4.478 en 2002). Ce contrat constitue la principale mesure d'insertion dans ce domaine : elle est utilisée de façon de plus en plus ciblée pour augmenter les chances d'un emploi durable en faveur des jeunes, particulièrement en fin de contrat emploi-jeune.

*L'allocation de retour à l'activité (ARA) :* la mise en œuvre de cette allocation, instituée dans le cadre de la loi d'orientation en faveur de l'emploi du 13 décembre 2000, connaît encore quelques difficultés ; toutefois l'amélioration des procédures et de l'information a conduit à une reprise du dispositif au cours de l'année 2003, plus particulièrement en Guadeloupe et en Martinique qui utilisent respectivement 83,2 % et 87,8 % de leur enveloppe. Une meilleure utilisation de cette mesure devrait se retrouver également à la Réunion et en Guyane au cours du prochain exercice budgétaire. En 2003, 1 682 ARA ont été versées.

*Le projet initiative jeune (PIJ) :* L'utilisation du projet initiative jeune enregistre une nette augmentation par rapport à l'exercice 2002 et tout particulièrement en Guadeloupe où le PIJ création d'entreprise connaît une montée en charge conséquente et s'est traduit en 2003 par la création de 623 entreprises. Par ailleurs, une partie des crédits de ce dispositif est consacrée à l'aide au conseil, gage de pérennité. Il est à noter que le « concours Talents des cités 2003 » a récompensé trois jeunes créateurs guadeloupéens parmi les six lauréats nationaux.

Au total, 4.009 PIJ ont été conclus (contre 3.507 en 2002) dont 2.551 PIJ au titre de la mobilité et 1.458 au titre de la création d'entreprise. Cette mesure qui s'adresse aux jeunes de moins de 30 ans ou en fin de contrat emploi-jeune témoigne d'une certaine vitalité en matière de création d'entreprises par les jeunes outre-mer.

*Le congé solidarité :* la mise en place du dispositif a été rendue effective uniquement à la Réunion et à la Martinique, du fait de la signature des conventions cadres avec les collectivités locales. Cette mesure vise essentiellement à favoriser l'embauche des jeunes dans le secteur marchand. Le nombre de congés solidarité conclus en 2003 reste pratiquement stable par rapport à 2002 (552 bénéficiaires).

*Les primes à la création d'emploi* : le dispositif des primes à la création d'emploi n'enregistre pas la montée en charge attendue. Plus des deux tiers des primes versées au cours de cet exercice 2003 correspondent à des reports de charge dus au titre du précédent dispositif (243 primes). Au total, 314 primes ont été versées à 10 entreprises.

**Les dispositifs suivants, destinés au secteur non-marchand**, ont été mis en œuvre :

*Le contrat emploi-solidarité (CES)* : le nombre de contrats emploi-solidarité, en diminution par rapport aux années précédentes, résulte d'un effort mené dans les différents départements pour amorcer l'orientation souhaitée d'un meilleur équilibre entre d'une part les mesures d'emploi et d'insertion dans le secteur marchand et d'autre part, celles qui relèvent du secteur non-marchand. Au total, 32 405 CES ont été conclus en 2003. (35.749 en 2002).

*Le contrat emploi consolidé (CEC)* : l'utilisation des contrats emploi consolidé au cours de l'exercice 2003 répond également à un suivi plus rigoureux de la mesure et au respect de l'enveloppe globale ouverte. Cette utilisation représente 95 % de l'enveloppe globale ouverte avec des résultats différents selon les départements : en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique, les CEC qui permettent une insertion plus durable des publics défavorisés au regard de l'emploi sont beaucoup plus sollicités qu'à la Réunion qui s'inscrit en léger retrait. 2 480 CEC ont été conclus en 2003 (3.949 en 2002).

*Les contrats emploi-solidarité et emploi consolidé (CES – CEC) à Mayotte* : rattachés en 2002 au FEDOM, les dispositifs CES et CEC à Mayotte ont enregistré en 2003 le maintien des dotations précédemment mises en place à savoir : 2.756 CES et 65 CEC.

*Le contrat d'insertion par l'activité (CIA)* : 20.859 contrats d'insertion par l'activité ont été conclus en 2003 dont 6.007 financés sur les ressources propres des agences d'insertion et 14.852 sur le FEDOM.

**En 2004**, les mesures financées par le FEDOM ont été complétées par le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés, détaillé ci-dessous.

– *Les dispositifs de la loi de programme consacrés à l'emploi des jeunes*

La loi de programme pour l'outre-mer a modifié certains dispositifs visant à l'insertion professionnelle des jeunes.

On rappellera que les crédits afférents au dispositif emplois-jeunes, tant au niveau du financement du stock (contrats en cours) que de la consolidation s'élèvent à 141,32 millions d'euros en 2003. Pour 2004, ces mêmes dispositifs ont été maintenus et une dotation prévisionnelle de 83,36 millions d'euros a été prévue. Cette dotation est en diminution par rapport au précédent exercice compte tenu du fait que les années 2003 et 2004 représentent les plus fortes sorties de jeunes du dispositif.

En 2004, un objectif spécifique de la politique de l'emploi du ministère de l'outre-mer est consacré aux jeunes : stabiliser le nombre de jeunes demandeurs d'emploi de moins de 30 ans, voire le réduire dans certains départements entre – 5 % à – 8 %.

**Le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes diplômés** s'adresse aux entreprises du secteur marchand ou associatif de moins de 20 salariés 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 inscrit comme demandeur d'emploi depuis plus de six mois ou à l'issue d'un contrat emploi jeune.

L'employeur bénéficie d'une aide forfaitaire mensuelle allant de 225 euros pour un SMIC à 292,5 euros 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 est cumulable avec le dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale prévu par l'article 1<sup>er</sup> de la loi de programme pour l'outre-mer.

En 2004, une enveloppe budgétaire globale de 1,3 millions d'euros a été prévue afin de permettre le financement d'environ 750 contrats jeunes diplômés.. Pour 2005, le projet de budget prévoit 840 bénéficiaires du soutien à l'emploi des jeunes diplômés.

Il est par ailleurs créé **une prime à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte**, qui s'adresse aux entreprises souhaitant recruter un jeune de moins de 26 ans sous contrat de travail à durée indéterminée à temps complet. En 2004, une enveloppe de 115 600 euros a été définie pour un objectif de 200 mesures, reconduite en 2005.

Enfin, **le dispositif du congé de solidarité** qui lie la cessation d'activité d'un salarié âgé à l'embauche d'un jeune, aménagé afin qu'il produise davantage d'effets. Il est élargi aux jeunes sortant d'un contrat emploi jeune après 30 ans, et 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. En 2004, 16,20 millions d'euros étaient inscrits sur le budget du FEDOM ; il sont maintenus pour 2005.

*– L'expérimentation de globalisation des crédits conduite à la Martinique*

Le département de la Martinique a fait l'objet d'une expérimentation de globalisation des moyens alloués pour 2004 à l'emploi et l'insertion, aussi un article spécifique a-t-il été ouvert au sein du chapitre 44-03 : ce nouvel article 21 « expérimentation, globalisation FEDOM Martinique » comporte la totalité de l'enveloppe budgétaire dévolue à ce département, soit 65 millions d'euros pour 2005, en réduction par rapport à 2004.

La globalisation des mesures d'insertion et d'aides directes à l'emploi en Martinique a permis au préfet de redéployer les entrées d'un dispositif d'aide à l'emploi à un autre, ce qui, appliqué aux dispositifs gérés par le ministère de l'outre-mer, comporte : les contrats emploi-solidarité (CES), les contrats emploi-consolidé (CEC), les contrats d'insertion par l'activité (CIA) les aides forfaitaires des contrats d'accès à l'emploi (CAE), le projet initiative jeune (PIJ), le congé-solidarité (CS), le soutien aux jeunes diplômés (SEJD), l'allocation de retour à l'activité (ARA).

Ce périmètre a été complété en cours de gestion par la définition d'une ligne d'action spécifique (LAS), mesure d'accompagnement des différents publics pris en charge.

Les moyens mis en place afin de permettre la réalisation et le suivi de cette expérimentation ont été définis dans le cadre d'une part d'une convention entre le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire et le ministère de l'outre-mer, et d'autre part, d'un contrat d'objectifs et de progrès, le COP, signé le 1<sup>er</sup> mars 2004 entre le ministère de l'outre-mer et le préfet de la région Martinique.

*– Les mesures financées par le budget 2005*

La nomenclature budgétaire du Fonds avait été modifiée en 2004 afin d'assurer une fongibilité complète des crédits destinés à assurer le financement des mesures en faveur de l'emploi et l'insertion des publics les plus défavorisés au regard de l'emploi. Cette nomenclature budgétaire a été maintenue pour 2005, elle comporte :

– l'article 10 qui regroupe la totalité de ces moyens pour l'ensemble des DOM, sauf celui de la Martinique, et des collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte et s'intitule « fonds pour l'emploi dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte ». La répartition par département et collectivité de ces moyens sera effectuée après consultation du comité directeur du FEDOM qui se tiendra au cours du mois de janvier 2005.

– l'article 21 sur lequel sont inscrits uniquement les crédits destinés au département de la Martinique compte tenu de l'expérimentation de globalisation.

Les moyens budgétaires du FEDOM pour 2005 s'élèvent à 329,14 millions d'euros, ce qui fait apparaître une diminution apparente de 130 millions d'euros. Toutefois, la diminution réelle des crédits se limite à 90 millions d'euros car 40 millions d'euros viennent contribuer à la compensation de l'exonération des cotisations sociales (au sein du même chapitre 44-03), ce qui était déjà l'une des fonctions du Fonds. La baisse des moyens du Fonds est donc de 24%. Ils sont détaillés dans le tableau suivant :

**MOYENS BUDGETAIRES DU FEDOM POUR 2005**

(en millions d'euros)

<b>Chapitre 44-03</b>	<b>PLF 2004</b>	<b>PLF 2005</b>
Article 10 : Fonds pour l'emploi dans les DOM, à St-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte	389,04	264,14
Art. 21 : Expérimentation, globalisation FEDOM Martinique	70,38	65
Total	459,42	329,14

Source : Ministère de l'outre-mer

**2.- La politique sociale et culturelle**

*a) Les actions en matière sociale et culturelle*

La dotation globale ouverte en 2004 au chapitre 46-94 de l'action sociale, culturelle et de coopération régionale s'élevait à 37,55 millions d'euros. Afin de maintenir l'action du ministère de l'outre-mer dans ces différents secteurs, la reconduction de cette enveloppe a été demandée pour 2005.

Toutefois, les crédits inscrits au chapitre 46-94 se limitent à 33,06 millions d'euros, car les 3,5 millions d'euros du Fonds de coopération régionale, dont l'action vise à favoriser le développement des échanges bilatéraux entre les collectivités territoriales d'outre-mer et leurs voisins, sont transférés vers le chapitre 69-02 regroupant les crédits soumis à l'expérimentation « coopération régionale ».

**L'article 10 « activités culturelles, sociales et de jeunesse en faveur de l'outre-mer »** est doté de 3,8 millions d'euros au lieu de 4,7 millions d'euros, ce qui traduit une diminution de 25 % de cette enveloppe.

Il s'agit de soutenir soit au niveau national, soit au niveau déconcentré, des projets en matière culturelle, sportive, sociale ou de jeunesse. Ces dispositifs incluent le fonds de promotion des échanges à but éducatif, culturel et sportif (doté de 2,3 millions d'euros), le fonds d'échanges artistiques et culturels (450.000 euros), le financement d'actions culturelles ou le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

**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.

En 2003, la dotation destinée à l'ANT a été ramenée en cours de gestion à 8,17 millions d'euros, dans le cadre de la régulation budgétaire. C'est sur cette base qu'a été votée la dotation pour 2004, qui sera reconduite en 2005.

**L'article 32 « Bourses en faveur des étudiants mahorais »** bénéficiera d'une dotation en reconduction de 332.692 euros pour 2005.

**ACTIONS FINANCÉES EN 2005 SUR LE CHAPITRE 46-94**

(en millions d'euros)

<b>Actions</b>		
Article 10	Activités sportives, culturelles, sociales et de jeunesse en faveur de l'outre-mer	3,8
Article 20	Subvention à l'ANT	8,17
Article 32	Bourse en faveur des étudiants mahorais	0,33
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
<b>Total</b>		<b>24,21</b>

Source : ministère de l'Outre-mer

*b) Le passeport mobilité*

Le passeport mobilité a été mis en place à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2002. Votre Rapporteur rappelle que ce dispositif permet la gratuité du transport aérien vers la métropole ou vers une autre collectivité d'outre-mer pour les jeunes domiens de 18 à 30 ans venant suivre une formation qualifiante ou venant occuper un emploi, et la prise en charge d'un voyage aller-retour pour les candidats admissibles aux oraux de concours des grandes écoles, aux oraux de concours des catégories A et B des trois fonctions publiques ( Etat, hospitalière, territoriale), aux oraux de concours des écoles d'infirmières.

Par le biais de conventions, certains organismes sont chargés de rembourser tout ou partie des billets des jeunes éligibles (le Centre National des Oeuvres Universitaires et Scolaires (CNOUS) pour le volet « étudiants », l'ANT et le Centre National d'Accueil et d'Action pour les Réunionnais en Mobilité (CNARM) pour le volet « formation professionnelle/insertion »).

En 2003, le dispositif a permis la délivrance de 9.644 passeports mobilité dont 4.848 passeports mobilité étudiants et 4.696 passeports formation mobilité.

La dotation de 9,93 millions d'euros ouverte en loi de finances 2003 versée à hauteur de 8,19 millions d'euros a été consommée à 85,53%. Cette dotation a été portée à 11 millions d'euros en 2004, mais a été réduite en exécution à 9,35 millions d'euros. La dotation initiale de 11 millions d'euros devrait être reconduite en 2005.

### 3.– La contribution au financement des dépenses de santé

On rappellera que la loi instituant la **couverture maladie universelle** (CMU) a créé le droit aux prestations en nature du régime général d'assurance maladie pour toute personne qui réside de façon stable et régulière sur le territoire national et qui ne bénéficie pas de l'assurance maladie à un autre titre. L'affiliation à la CMU de base est automatique et immédiate, et sont exonérées de la cotisation les personnes dont les revenus sont inférieurs à 6 721 euros par an (pour une personne seule).

Toutefois, les conditions de revenus imposées pour bénéficier de la CMU complémentaire ont posé des difficultés d'application dans les DOM, et particulièrement à la Réunion, où le système des “ bons roses ” du conseil général avait habitué la population à une dispense de toute avance de frais. La mise en place de la CMU complémentaire à la Réunion – notamment - a paradoxalement diminué le nombre de personnes bénéficiant d'une couverture maladie gratuite.

Pour prendre en compte la situation de certains bénéficiaires des minima sociaux exclus du dispositif de la CMU complémentaire, et ainsi de conserver aux plus démunis parmi les populations à risques une meilleure offre de soins, il a été décidé de majorer le plafond de ressources de la CMU complémentaire pour les seuls départements d'outre-mer, de 10,8 % par rapport au plafond métropolitain.

Cette mesure est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2003. Au 31 décembre 2003, 4,8 millions de personnes sont couvertes par la CMU complémentaire, dont 637 000 dans les DOM, soit 35 % de la population locale, alors qu'en métropole cette proportion est de 7 %.

Les taux de couverture de la population des DOM par la CMU complémentaire sont les suivants : 31,3% en Guadeloupe, 25,3% en Martinique, 32% en Guyane et 43,6% à la Réunion. On considère généralement que les bénéficiaires du RMI constituent la moitié des effectifs de la CMU complémentaire, les deux prestations étant très liées (contenu des bases de ressources et définition du foyer).

Les crédits correspondant au financement par l'Etat de la majoration du plafond de la CMU-C sont inscrits au **chapitre 46-95, article 10** : ils s'élèvent 34,4 millions d'euros pour 2005.

On notera par ailleurs qu'au 31 décembre 2003, 7.327 personnes bénéficient de l'aide médicale de l'Etat, dont la majorité en Guyane (6.617). A cette date, le coût global de cette aide est de 12,35 millions d'euros, alors qu'il était de 6,66 millions d'euros au 31 décembre 2002.

Le budget de l'outre-mer contribue également à la prise en charge du ticket modérateur à Mayotte : les crédits correspondants sont inscrits à **l'article 20** du même chapitre, pour un montant de 600.000 euros, en reconduction.

#### 4.– Le service militaire adapté

Le Service militaire adapté est une forme de volontariat dans les armées prévue par la loi du 28 octobre 1997. Il permet aux jeunes ultramarins de recevoir une formation professionnelle dans un cadre militaire. Il s'adresse essentiellement aux jeunes en situation d'échec scolaire, pour lesquels, souvent, la composante éducation et « resocialisation » doit accompagner la formation professionnelle. On rappellera qu'un service militaire adapté a existé depuis 1961, et a commencé à dispenser une formation professionnelle dans des filières non représentées outre-mer à partir de 1995.

La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, dans ses dispositions relatives au service militaire adapté, complète les règles existantes. Elle donne un fondement législatif aux chantiers d'application réalisés au sein des collectivités territoriales d'outre-mer ou à l'étranger dans le cadre des actions de coopération régionale. Elle permet aussi de moduler la durée de renouvellement du volontariat des stagiaires du SMA.

Désormais, le service militaire adapté a achevé sa mutation entamée en 1999 et assure sa mission de formation et d'insertion exclusivement au profit de volontaires.

Le service militaire adapté a connu une montée en puissance des effectifs, cadres et volontaires. Entre 1999 et 2002, ont été recrutés 2.500 volontaires, qui se sont substitués à environ 3000 appelés.

En 2003, ont été créés 500 postes de volontaires supplémentaires, permettant au service militaire adapté de retrouver les effectifs formés en 1998, soit 3000 volontaires. En 2004 et en 2005, il est prévu de stabiliser les effectifs accordés en 2003.

Le tableau suivant présente les effectifs du service militaire adapté :

**SERVICE MILITAIRE ADAPTE**

Effectifs	2002	2003	2004
	Nombre de personnes	Nombre de personnes	Nombre de personnes
Volontaires stagiaires	1.882	2.282	2.282
Volontaires techniciens	618	718	718
Militaires de carrière	734	734	734

Cependant, la montée en puissance du volontariat gagée sur la baisse de l'encadrement et des crédits d'investissement donne aujourd'hui naissance à un dispositif qu'il convient de renforcer.

Tout d'abord sur le plan des effectifs, car la professionnalisation qui s'est déroulée dans un contexte budgétaire contraint a engendré, depuis 1999, la disparition de 142 postes de cadres, allant au-delà des capacités du SMA en terme de rentabilisation de l'outil. La forte augmentation des effectifs formés entre 2001

et 2003 n'a pas été accompagnée par une évolution corrélative du nombre de cadres et de formateurs. Le repyramidage des grades demandé pour 2004, et redemandé pour 2005, constitue une première étape indispensable de l'effort qui doit encore être réalisé dans ce domaine, afin de permettre au SMA de continuer à remplir sa mission de formation avec la même réussite, tout en accompagnant localement les évolutions des différents territoires au profit desquels il agit.

Dans le domaine des investissements en infrastructures et en outils de formation professionnelle, ensuite, par la mise en place d'un plan d'équipement pluriannuel, permettant de rattraper le retard accumulé dans ces domaines, par une remise à niveau des moyens de formation et la mise aux normes d'hygiène et de sécurité des installations de vie et de travail.

Les crédits affectés au SMA représentent 64,84 millions d'euros, soit une hausse de 1,54 % par rapport à 2004 (63,84 millions d'euros).

Les crédits affectés au service militaire adapté figurent 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 2004	PLF 2005
3115/40	Indemnités et allocations diverses personnels militaires DOM	12,57	12,74
3115/60	Indemnités et allocations diverses personnels civils DOM	0,12	0,16
3190/71	Rémunérations des personnels militaires DOM	30,06	30,45
3190/74	Rémunérations des personnels civils DOM	1,27	1,46
3198/20	Rémunérations des personnels ouvriers DOM	1,13	0,92
3390/52,54	Charges sociales DOM	2,30	2,32
3391/52,54	Prestations sociales DOM	1,76	1,79
3442/10	Alimentation DOM	6,24	6,21
3496/40	Moyens de fonctionnement DOM	7,23	7,23
3791/30	Frais de justice, réparations civiles DOM	0,16	0,16
<b>Total Titre III</b>		<b>62,84</b>	<b>63,44</b>
5791/70	Infrastructure et matériels techniques DOM		
	AP	1,75	1,80
	CP	1	1,40
<b>Total titre III et titre IV (CP)</b>		<b>63,84</b>	<b>64,84</b>

Source : ministère de l'Outre-mer

## B.— LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DU LOGEMENT

### 1.— La politique du logement s'appuie sur une ligne budgétaire unique (LBU)

Les dotations budgétaires en faveur du logement constituent le deuxième poste de dépense du budget de l'outre-mer. En effet, la situation du logement dans les DOM est toujours un point préoccupant, du fait d'une conjonction de contraintes spécifiques : rattrapage de retards, croissance démographique très forte, forte proportion de bas salaires, chômage de 24 %, disponibilités foncières limitées par l'environnement naturel et le sous-équipement des villes, collectivités locales en situation financière difficile, et parc de logement insalubre important.

La plupart des actions de l'État en faveur du logement sont financées par une **ligne budgétaire unique** (LBU), totalement fongible, qui laisse au niveau local des possibilités d'adaptation. Les élus sont associés à la mise en œuvre de la politique du logement via le conseil départemental de l'habitat.

L'action de l'État passe par de multiples dispositifs, qui poursuivent trois grands objectifs :

- **l'aide à la construction de logements neufs**, grâce au logement évolutif social (aide constituée par une subvention maximale de 50 % de l'investissement), à l'accession sociale (prêt à taux zéro à quotité de 40 % du coût du logement), à l'accession 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'État 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 Caisse des dépôts et consignations ou l'Agence française de développement, 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 » 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 3 % ; enfin, le dispositif du prêt locatif social est étendu aux DOM en 2005.
- **l'aide à l'amélioration de l'habitat**, au moyen de la réhabilitation du parc locatif social, de l'amélioration des logements des propriétaires occupants et de l'amélioration des logements locatifs des propriétaires bailleurs.
- **l'aide à la résorption de l'habitat insalubre** : dès lors qu'un arrêté d'insalubrité de périmètre est pris par le préfet suite à l'initiative d'une collectivité locale, un opérateur de logements sociaux ou une société d'économie mixte a la possibilité de mettre en œuvre une opération de résorption de l'habitat insalubre et de bénéficier d'une subvention de 80% sur l'assiette du déficit d'opération.

Cette politique a permis de programmer chaque année la réalisation de 11.000 à 12.000 unités construites ou réhabilitées, comme le montre le tableau suivant :

**CONSTRUCTION ET REHABILITATION DE LOGEMENTS  
DANS LES DOM ET A MAYOTTE**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>(1)</sup>
<i>Guadeloupe</i>	2.406	3.037	4.020	4.737	3.529	2.468	2.427	3.000
<i>Martinique</i>	2.346	2.688	2.259	2.615	3.058	2.680	1.988	1.400
<i>Guyane</i>	1.119	1.170	1.091	841	838	1.031	1.040	2.000
<i>Réunion</i>	4.065	3.850	5.441	4.109	3.570	5.111	4.092	4.000
<i>Mayotte</i>	1.020	1.064	1.843	1.395	622	850	608	500
<b>Total</b>	<b>10.956</b>	<b>11.809</b>	<b>14.654</b>	<b>13.697</b>	<b>11.617</b>	<b>12.140</b>	<b>10.155</b>	<b>10.900</b>

(1) Prévisions

Source : ministère de l'outre-mer

Bien que le nombre de personnes par pièce décroisse particulièrement rapidement aux Antilles et à la Réunion, les indices d'occupation des logements restent nettement supérieurs dans les DOM par rapport à la métropole. D'autre part, les logements précaires représentent environ un quart de l'ensemble du parc total de logements (50 % à Mayotte).

**ÉVOLUTION 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

D'autre part, on constate un essoufflement du taux de réalisation des programmes engagés. Ainsi, depuis quelques années, le nombre de logements livrés est largement inférieur aux prévisions : ainsi, sur 13.000 logements qui devaient être construits en 2003, seuls 10.155 l'ont été.

En 2003, une réflexion a été engagée avec les acteurs locaux sur les points de blocage de la construction et sur les moyens d'y remédier. Les dotations de la LBU ont été redimensionnées au regard de prévisions plus réalistes en 2004.

Le **projet de loi de finances pour 2005** arrête à 270 millions d'euros, le montant des autorisations de programme, et à 173 millions d'euros le montant de crédits de paiement inscrits au budget du ministère de l'outre-mer pour le logement social. Compte tenu du nouveau dispositif de financement, sous forme d'aide fiscale, des prêts à taux zéro à compter de 2005, et de mesures d'économie de gestion, cette dotation devrait permettre de maintenir un niveau de production équivalent à celui des années précédentes.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des dotations en faveur du logement depuis 1999. Les crédits correspondent jusqu'en 2004 au chapitre 65-01 « aide au logement dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte » ; dans le projet de loi de finances pour 2005, ils sont transférés au chapitre 69-01 pour l'expérimentation « logement » de la loi organique relative aux lois de finances dans le programme « conditions de vie outre-mer ».

**CREDITS EN FAVEUR DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT  
DANS LES DOM (LBU)**

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

(Source : ministère de l'outre-mer)

Toutefois, il convient de prendre en comptes les mesures de **régulation budgétaire** pour évaluer les moyens de la politique du logement. Pendant plusieurs années, l'intégralité des crédits inscrits sur le chapitre 65-01 n'était pas consommée en fin d'exercice, ce qui générerait un volume important de reports, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement. C'est pourquoi le ministère de l'outre-mer a choisi de faire porter, à partir de 2002, l'essentiel de sa contribution aux mesures de régulation budgétaire imposées par le contexte économique national sur la LBU. Ainsi, en 2003, 142 millions d'euros ont été annulés en autorisations de programme dans le cadre de la loi de finances rectificatives de fin d'année, tout en maintenant un niveau d'engagement équivalent à celui des années précédentes (277 millions d'euros contre 280 en 2002 et 246 en 2001). Dans le cadre de cette remise à niveau de la LBU, l'intégralité des crédits de paiement non utilisés a également été annulée. Ainsi, en 2004, le montant des crédits reportés de l'exercice 2003 ne s'est élevé qu'à 0,3 million d'euros.

Cependant, il semble que les mesures de régulation, notamment les gels, aient atteint un niveau non maîtrisé, et que les crédits de paiement soient devenus largement insuffisants par rapport aux engagements, puisque 20 millions d'euros de factures impayées sont en instance dans les directions départementales de l'équipement, alors que sur le chapitre 65-01, 26,6 millions d'euros sont gelés en 2004.

## 2.- Le passeport logement

En 2003, dans le cadre la mise en place du **passeport mobilité**, plus de 10 600 jeunes originaires d'outre-mer sont venus en métropole, soit pour des études, soit pour suivre une formation professionnelle ou exercer un premier emploi. Cet effectif devrait s'accroître (mais de façon modérée, si les règles d'éligibilité ne sont pas modifiées) en 2004. Si la majorité de ces personnes parviennent à trouver un logement, car elles sont accompagnées dans leurs démarches par leur structure d'accueil (centre de formations, ANT, CROUS), un nombre non négligeable de jeunes originaires de l'outre-mer rencontrent des difficultés.

Pour pallier ces difficultés, le ministère de l'outre-mer a développé en 2004, en complément du passeport mobilité, un dispositif expérimental d'accompagnement des bénéficiaires dans leur accès au logement, désigné sous le vocable du passeport logement. Il ne prend pas la forme d'une aide financière directe aux personnes, mais vise à aider les structures d'accueil des jeunes à leur trouver un logement. Il pourrait se décliner en plusieurs types d'actions. Une convention a été signée entre l'État et l'ANT pour permettre à cette dernière d'acquérir des droits de réservation portant sur 800 places d'hébergement en foyer; le coût de ce dispositif est de 500.000 euros en année pleine. À moyen terme, et sous réserve de l'accord des collectivités territoriales d'outre-mer, l'État pourrait contribuer financièrement à l'acquisition par ces dernières, de droits uniques de présentation (c'est à dire un accès prioritaire au logement) auprès des organismes bailleurs de logements du parc locatif social, qui permettraient de proposer des logements aux personnes s'installant plus durablement en métropole. Ce dispositif est sensiblement plus coûteux : un droit unique coûte aux alentours de 5.000 euros en région parisienne.

Le ministère a ainsi pu financer en 2004, par une convention entre l'État et l'ANT, le démarrage de ce dispositif, dont le développement doit être désormais assuré avec l'implication des collectivités locales.

### 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, via le FIDOM. 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 ce fonds, qui devaient être mises en place au cours de l'été 2003, ne l'ont toujours pas été à l'automne 2004, ce que votre rapporteur spécial déplore.

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

L'article 43 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 a étendu le bénéfice de l'application du taux réduit de TVA (2,1% dans les DOM), prévu par la loi de finances pour 1997 pour la construction de la livraison des logements locatifs sociaux, aux logements évolutifs sociaux (LES). Cette

disposition vise à relancer la production des LES. Le coût de cette mesure, évalué à 3 500 euros par logement, devrait s'élever pour l'année 2004 à 8,75 millions d'euros, pour un objectif de financement de 2 500 LES.

L'article 44 de la loi de programme est venu compléter les dispositifs existants pour la réhabilitation de logements sociaux au regard des mesures imposées pour atténuer les conséquences des risques naturels, qui présentent un coût exorbitant pour les bailleurs sociaux. Au cours des trois dernières années, l'Etat a pris des mesures pour accompagner les bailleurs sociaux et les aider à réaliser les travaux de confortement nécessaires. Afin de compléter ce dispositif réglementaire, 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. Un arrêté interministériel du 9 juillet 2004 a précisé la nature des travaux ouvrant droit à cet abattement. La perte de recettes résultant, pour les collectivités territoriales, de cette mesure sera compensée par l'Etat. Le coût de cette compensation, qui sera pris en charge sur le budget du ministère de l'intérieur, est évalué pour l'année 2004 à 220 000 euros, pour un objectif de 2000 logements réhabilités. En plein régime, cette mesure étant applicable cinq ans, son coût devrait atteindre 1,1 millions d'euros.

#### 5.- La politique du logement à Mayotte

Le logement est un problème crucial dans cette collectivité, notamment en raison de l'accroissement démographique spectaculaire que connaît cet archipel, et du contexte social.

La politique actuelle définie localement par les services de l'Etat était fondée essentiellement sur les produits suivants : un produit d'accession destiné à des populations très modestes (environ 1 000 logements/an) ; un produit locatif intermédiaire destiné à loger principalement les fonctionnaires 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.

Conformément à l'engagement pris lors de l'accord sur l'avenir de Mayotte du 27 janvier 2000, l'Etat maintient un effort soutenu pour améliorer l'offre de logement des populations mahoraises. Entre 2000 et 2003, plus de 90 millions d'euros ont ainsi été consacrés sur la ligne budgétaire unique au financement des actions en faveur du logement (65 millions d'euros) et de la résorption de l'habitat insalubre (25,5 millions). Chaque année, entre 600 et 800 logements (cases SIM) sont livrés par la société immobilière de Mayotte (SIM).

La politique en faveur du logement était orientée jusqu'à présent de manière quasi-exclusive sur l'accèsion à la propriété, notamment au travers de la construction des cases SIM pour les populations les plus démunies (subventionnées entre 80 et 88 % par l'Etat). Ces produits connaissent aujourd'hui un certain essoufflement : le niveau de production de cases SIM est en effet en nette diminution par rapport aux résultats atteints au cours des dernières années de la décennie 90, au cours desquelles plus de 730 logements étaient livrés chaque année : en 2003, seuls 504 logements ont été livrés et 419 nouvelles cases ont été mises en chantier. Outre les difficultés rencontrées par la SIM au cours des deux dernières années, l'essoufflement de l'accèsion très sociale paraît également lié à une inadapation des produits proposés aux nouvelles attentes des mahorais, ainsi qu'aux difficultés de plus en plus souvent rencontrées pour disposer de terrains fonciers aménagés dans les zones en urbanisation rapide.

La DDE a entrepris l'an dernier une réflexion sur une redéfinition de la politique de l'habitat. Par le biais d'une diversification des aides, l'Etat entend intensifier son effort en faveur du logement. L'entrée en vigueur de l'allocation de logement à Mayotte, prévue par l'ordonnance du 7 février 2002 et mise en place par le décret du 7 octobre 2003, permettra de diversifier l'offre de logements: pouvant bénéficier aux accédants à la propriété, l'allocation de logement contribuera à la relance de l'accèsion sociale. D'autre part, à partir de 2004, la SIM devrait ainsi consacrer une part croissante de son activité à la réalisation de logements locatifs sociaux.

Dans ce contexte en évolution, un nouveau produit d'aide à l'accèsion sociale, adapté des logements évolutifs sociaux en vigueur dans les DOM se substituera, à compter de 2005, aux actuelles cases SIM.

La loi de programme pour l'outre-mer du 1<sup>er</sup> juillet 2003 a par ailleurs prévu plusieurs mesures intéressant le logement en vigueur à Mayotte, notamment l'amélioration des mécanismes de défiscalisation du logement et l'extension du dispositif de l'épargne logement, réalisée par l'ordonnance du 2 septembre 2004, qui favorisera la relance de l'accèsion à la propriété. En outre, l'article 62 – I de la loi de programme ouvre la possibilité de moderniser par voie d'ordonnance le droit de la construction et de l'habitation à Mayotte. Une concertation sera engagée dans les prochains mois pour déterminer les dispositions législatives et réglementaires en faveur du logement, applicables en métropole et dans les DOM, qui pourraient être étendues dans ce cadre à la collectivité départementale.

## C.– LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

### 1.– Le FIDOM

*a) Les crédits du FIDOM sont très dépendants de la régulation budgétaire*

Les ressources du FIDOM, créé en 1984, proviennent des crédits ouverts en lois de finances sur deux chapitres :

- le chapitre 68-01 pour les interventions relevant de l'action directe de l'Etat ;

- le chapitre 68-03 pour les interventions de la compétence des régions et départements d'outre-mer ; il n'est plus doté de crédits de paiement depuis 2003, mais des crédits peuvent y être inscrits en loi de finances rectificative.

La gestion budgétaire du fonds est retracée dans le tableau suivant :

#### LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT DU FIDOM EN 2003 ET 2004

*(en millions d'euros)*

	<b>Autorisations de programme</b>	<b>Crédits de paiement</b>
<b>FIDOM général, chapitre 68-01</b>		
Loi de finances pour 2003	39,8	37,8
Transferts	0	- 1,4
Crédits reportés	0	10,0
Annulation de crédits	- 0,3	- 3,3
Loi de finances rectificative	5,1	1,0
<b>Total pour 2003</b>	<b>44,6</b>	<b>44,1</b>
Loi de finances pour 2004	34,3	23,6
Gels	- 7,7	- 6,5
Crédits reportés	0	10,5
<b>Total pour 2004</b>	<b>26,5</b>	<b>27,6</b>
<b>FIDOM décentralisé, chapitre 68-03</b>		
Loi de finances pour 2003	–	–
Crédits reportés	–	0,1
Loi de finances rectificative	–	0
<b>Total pour 2003</b>	<b>–</b>	<b>0,1</b>
Loi de finances pour 2004	–	–
Crédits reportés	–	-
Loi de finances rectificatives	–	0,0
<b>Total pour 2004</b>	<b>–</b>	<b>0,0</b>

*Source : ministère de l'Outre-mer  
Situation au 31 juillet 2004*

Les crédits du FIDOM (autorisations de programme) sont répartis de la façon suivante entre les collectivités :

**OPERATIONS RÉALISÉES PAR LE FIDOM (1)**

(en millions d'euros)

<b>FIDOM général</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Guadeloupe	7,17	2,64	2,13
Martinique	8,54	5,95	2,48
Guyane	6,21	9,40	9,07
Réunion	10,95	7,33	4,11
Saint-Pierre-et-Miquelon	1,56	2,07	5,33
Mayotte	16,71	12,59	5,47
Opérations communes	0,30	0,85	0,91
<b>Total</b>	<b>51,45</b>	<b>40,83</b>	<b>29,51</b>

(1) crédits affectés en autorisations de programme.

Source : ministère de l'outre-mer.

Depuis plusieurs années, les crédits de paiement sont insuffisants par rapport aux autorisations de programme au sein du FIDOM général. La situation est en voie de résorption.

*b) Des crédits stabilisés en 2005*

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005, le FIDOM général devrait recevoir, comme en loi de finances initiale pour 2004, 34 millions d'euros en autorisations de programme et 24 millions d'euros en crédits de paiement.

La répartition par département et par contrat ou opération sera réalisée dans le cadre de la programmation qui interviendra au cours de l'année 2005.

**2.- Les contrats de plan État-région**

Au titre du XIIème contrat de plan, l'Etat doit consacrer 859,81 millions d'euros pour les quatre DOM, soit une progression de 46,4% par rapport au plan précédent. Pour les deux collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon, l'Etat doit participer à hauteur de 291,09 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 32% par rapport aux contrats couvrant la période 1994-1998.

Pour les DOM, la part du ministère de l'Outre-mer s'élève à 208,25 millions d'euros. L'exécution a été la suivante : au 31 décembre 2003, soit au terme de la quatrième année d'exécution, 98,98 millions d'euros ont été délégués au titre du ministère. Le pourcentage des délégations d'autorisation de programme par rapport au montant inscrit au CPER peut varier légèrement suivant les DOM mais se situe autour de 50% en moyenne pour l'ensemble. Ce montant peut être considéré comme satisfaisant pour une troisième année effective d'exécution étant rappelé que l'année 2000 a été consacrée à la négociation et à la signature des contrats, puis à leur mise en place.

Pour les deux collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon, le ministère avait délégué, au 31 décembre 2003, 59,057 millions d'euros d'autorisations de programme sur une dotation de 93,58 millions d'euros.

Le pourcentage des délégations d'autorisation de programme par rapport au montant inscrit au CPER se situe autour de 70% en ce qui concerne le chapitre 68-01/10 de la subvention au fonds d'investissement des DOM, ce qui peut être considéré comme une gestion saine des crédits.

Le tableau suivant retrace la répartition des crédits de contrat 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 <sup>ème</sup> 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 <sup>e</sup> CPER hors RHI (1)	523,05	607,50	662,83	748,61	<b>2.541,99</b>	16,69	320,91	<b>337,59</b>	<b>2.879,58</b>
<b>Total part État y compris contrats de villes</b>	<b>195,74</b>	<b>186,14</b>	<b>170,59</b>	<b>307,34</b>	<b>859,81</b>	<b>16,69</b>	<b>274,41</b>	<b>291,09</b>	<b>1.150,91</b>
dont outre-mer	41,16	43,60	50,31	73,18	<b>208,25</b>	4,50	89,08	<b>93,58</b>	<b>301,83</b>
Chapitre 58-01		2,67			<b>2,67</b>				<b>2,67</b>
FIDOM (68-01)	41,16	40,93	50,31	73,18	<b>205,58</b>	4,50	81,03	<b>85,53</b>	<b>299,11</b>
Chapitre 57-91							1,88	<b>1,88</b>	<b>1,88</b>
Chapitre 46-94							6,17	<b>6,17</b>	<b>6,17</b>
dont part autres ministères	154,58	142,54	120,28	234,16	<b>651,57</b>	12,18	185,33	<b>197,51</b>	<b>849,08</b>
<b>dont contrats de villes</b>	<b>22,11</b>	<b>15,24</b>	<b>21,34</b>	<b>26,68</b>	<b>85,37</b>		<b>11,89</b>	<b>11,89</b>	<b>97,26</b>
<b>Total part collectivités</b>	<b>327,31</b>	<b>421,36</b>	<b>492,24</b>	<b>441,28</b>	<b>1.682,18</b>	<b>14,75</b>	<b>46,50</b>	<b>61,25</b>	<b>1.743,43</b>
Part Région (3)	214,50	120,59	245,07	229,47	<b>809,62</b>				<b>809,62</b>
Part département	112,81	102,36	218,36	173,58	<b>607,11</b>	14,75	30,49	<b>30,49</b>	<b>652,35</b>
Autres, hors Europe (dont communes)		198,41	28,81	38,22	<b>265,44</b>		16,01	<b>16,01</b>	<b>281,45</b>

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<sup>e</sup> CPER.

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

### 3.– Le renforcement des dotations aux collectivités locales

#### *a) Les subventions obligatoires (chapitre 41-51, article 10)*

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 2003, ces subventions se sont élevées à 4,1 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial n'a pu obtenir le détail de leur répartition entre les collectivités en 2004.

Ces subventions sont prévues à hauteur de 4,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005, au même niveau qu'en loi de finances initiale pour 2004. 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.

Si ces subventions ne sont que reconduites pour 2005, l'enveloppe des subventions obligatoires progresse, en revanche, avec la **dotations de continuité territoriale**, créée par la loi de programme pour l'outre-mer, qui devient la plus importante de cette catégorie, représentant à elle seule 31 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Sa mise en place est détaillée plus loin.

#### *b) Les subventions de caractère facultatif (chapitre 41-91)*

L'évolution de la répartition des subventions facultatives aux collectivités locales des DOM en 2003, 2004, et les prévisions pour 2005 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)*

<b>Bénéficiaires des crédits</b>	<b>LFI 2002</b>	<b>LFI 2003</b>	<b>LFI 2004</b>	<b>PLF 2005</b>
Subvention correspondant aux dépenses supportées par Mayotte au titre des compétences de l'État	-	-	1,52	2,4
Dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte	0,99	1,49	1,49	1,29
Fonds mahorais de développement	0,53	0,53	0,53	0,53
Convention de développement avec Mayotte	-	-	2,13	2,13
Desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon	1,68	1,68	1,68	2,18
Dette de Saint Pierre et Miquelon	0,12	-		
Office de l'eau des départements d'outre-mer	0,91	0,91	0,41	0,31
Subvention exceptionnelle en faveur de la commune de Saint Louis de Marie Galante en Guadeloupe	-	-		
Subventions exceptionnelles en faveur de la commune de Terre de Bas en Guadeloupe	-	-		
Subvention exceptionnelle en faveur de la commune de Roura en Guyane	-	-	-	
Subvention exceptionnelle en faveur de la commune de Grand-Rivière en Martinique	-	-	-	
Subvention exceptionnelle en faveur de la commune de M'Tsangamouji à Mayotte	-	-	-	
Dotation de premier numérotage	-	-	0,5	
<b>Total</b>	<b>4,78</b>	<b>5,16</b>	<b>7,76</b>	<b>8,84</b>

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Les lignes budgétaires prévues pour les subventions exceptionnelles sont, par nature, destinées à être créditées par loi de finances rectificative.

En 2005, les subventions facultatives accordées aux DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon devraient représenter 8,84 millions d'euros, soit une hausse de 14 % par rapport aux crédits votés en 2003. On soulignera qu'une mesure nouvelle est consentie en faveur des collectivités les plus isolées : une dotation de 500.000 euros à Saint-Pierre-et-Miquelon (le même montant sera attribué à Wallis-et-Futuna).

Les crédits budgétaires affectés à ces subventions facultatives ont augmenté de 85 % depuis 2002, ce qui constitue une hausse très significative. Par ailleurs, la dotation allouée à ces subventions en loi de finances rectificative est souvent supérieure à celle allouée en loi de finances initiale.

Votre Rapporteur spécial estime qu'il est serait 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 75 « *dotacion 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 dotacion exceptionnelle au profit des communes dans lesquelles une opération de premier numérotage est réalisée avant le 31 décembre 2008. Cette dotacion a pour objet la compensation financière de cette opération, à concurrence de la moitié de son coût. Le montant annuel de cette dotacion devrait s'élever à **500.000 euros** en 2004 et 2005.

*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, dans le projet de loi de finances pour 2005 :

– d'une dotacion de 2,4 millions 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), en application d'une disposition de la loi de programme ;

– d'une dotacion 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 **dotacion 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 dotacion exceptionnelle entre 2003 et 2007 ;

– d'une dotacion au titre du « **Fonds mahorais de développement** », mise en place par la loi de finances pour 2002, qui devrait comprendre en 2005 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 0,385 million d'euros en crédits de paiement (chapitre 68-01) ;

– d'une « **dotacion de rattrapage et de premier équipement des communes** de Mayotte », mise en place par la loi de finances pour 2003, qui devrait comprendre en 2005 une subvention de 1,29 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 1,45 millions d'euros en crédits de paiement (chapitre 68-01) ;

– 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 11,6 millions d’euros de crédits de paiement en 2005 (contre seulement 1,5 million en 2004, en raison de la montée en charge du dispositif) ;

– d’une dotation de 2,2 millions 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 3,86 millions d’euros ;

– d’une dotation pour la « **convention de développement** de Mayotte » mise en place en 2004, de 2,13 millions d’euros en 2005 ;

– 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 0,45 million d’euros en crédits de paiement.

La collectivité de Mayotte devrait donc bénéficier en 2005 de subventions d’un montant de **17,99 millions d’euros** d’autorisations de programme et de **26,6 millions d’euros** de crédits de paiement, soit **une hausse de 69 %** des crédits de paiement par rapport à 2004, qui s’explique par la montée en charge de dispositifs récents.

#### *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 avait fait l’objet d’un référé de la Cour des comptes, qui avait suggéré sa suppression. En effet, les règles en matière de taux de subvention, de plafonds, de procédure et d’instruction des dossiers, fixées par plusieurs circulaires successives, n’étaient pas respectées. De plus, les taux de consommation des autorisations de programme comme des crédits de paiement étaient particulièrement faibles au regard des crédits disponibles. Ainsi, en 2002, les crédits de l’article 67-51 représentaient 1,85 million d’euros en autorisations de programme, et 1,32 million d’euros en crédits de paiement. Les crédits disponibles représentaient respectivement 6,8 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 2005 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, notamment) 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 des constructions importantes d'infrastructures routières (mise à 2 x 2 voies de la section Balata-Maringouins de la RN1, liaison Régina-Saint-Georges de l'Oyapock sur 84 km, pont sur l'Approuague ; le pont sur l'Oyapock est en cours d'études), d'infrastructures portuaires (aménagement du port de l'ouest guyanais à Saint-Laurent du Maroni), d'infrastructures aéroportuaires (aménagement de la plate-forme de Rochambeau ainsi que de parkings publics, étude sur la concession de l'aérodrome de Rochambeau à la chambre de commerce et d'industrie de la Guyane, engagement de 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 0,75 million d'euros de crédits de paiement en 2005.

#### 5.– La mise en place de la dotation de continuité territoriale

La loi de programme pour l'outre-mer a institué une dotation de continuité territoriale, s'analysant comme un concours de l'Etat destiné à favoriser les déplacements aériens entre les collectivités territoriales d'outre-mer et la métropole. La dotation s'effectue annuellement au profit des quatre départements d'outre-mer, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ce dispositif permet d'accorder aux résidents une aide forfaitaire pour effectuer un voyage annuel aller et retour entre chacune des collectivités et la métropole.

Le montant de la dotation pour 2004 s'élève à 30 millions d'euros. L'arrêté interministériel du 2 février 2004 a fixé la répartition de la dotation de la façon suivante : 6,1 millions d'euros pour la Guadeloupe, 1,9 millions d'euros pour la Guyane, 4,9 millions d'euros pour la Martinique et 8,1 millions d'euros pour la Réunion. La dotation a été financée cette année à hauteur de 18 millions d'euros par les crédits gérés par la Direction générale de l'aviation civile, sur le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), et à hauteur de 12 millions d'euros par des crédits du ministère de l'outre-mer.

En 2005, son financement sera assuré en totalité sur le budget du ministère de l'outre-mer : les crédits en sont inscrits au chapitre 41-51, au nouvel article 40. Ils s'élèvent à 30,9 millions d'euros.

Il appartient à chaque collectivité de mettre en place le dispositif de continuité territoriale qu'elle décide d'instaurer au bénéfice de ses résidents. L'effet du dispositif pourrait être amplifié par l'éventuel concours financier complémentaire de la part des collectivités, mais il ne semble pas prévu pour le moment. En ce qui concerne les départements d'outre-mer, les dispositifs mis en place par les Régions sont analysés au regard du droit communautaire comme des aides à caractère social, et sont à ce titre notifiés et agréés par les services de la Commission. Le dispositif a été mis en place à ce jour dans toutes les collectivités, sauf en Guyane.

Sur la base du prix moyen d'un coupon annuel en classe économique, la dotation de l'Etat représente une aide de l'ordre de 30% par billet aller-retour, soit pour les Régions d'outre-mer, une aide apportée à environ 30.000 résidents en Guadeloupe, 25.000 à la Martinique, 8.000 en Guyane et près de 30.000 à la Réunion.

Il est attendu de ce dispositif un impact sur le transport aérien entre les régions d'outre-mer et la métropole. L'aide apportée, en sus de celle du passeport de mobilité pour les étudiants, doit permettre à un grand nombre d'ultramarins, qui, pour des raisons financières, ne pouvaient jusqu'à présent se rendre en métropole, de façon individuelle ou dans le cadre d'un déplacement familial, de pouvoir désormais le faire plus aisément. Il devrait résulter de cette facilitation une augmentation du nombre de passagers transportés annuellement et donc de l'activité des transporteurs.

## IV.- LA FISCALITÉ DE L'OUTRE-MER

### A.- LA RÉFORME DE L'OCTROI DE MER

Depuis l'entrée en vigueur 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, 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.

La réforme de l'octroi de mer a été mise en place par la loi n°2004-639 du 2 juillet 2004. Les conseils régionaux des DOM ont adopté au cours du mois de juillet des délibérations fixant les taux d'octroi de mer et d'octroi de mer régional applicables au 1<sup>er</sup> août 2004.

Les conséquences économiques et budgétaires attendues demeurent inchangées : contribution au maintien et à la promotion des activités économiques locales et financement de projets facilitant l'installation d'entreprises et la création d'emplois dans le cadre du fonds régionale pour le développement et l'emploi.

Plusieurs novations importantes ont toutefois été apportées :

- les conseils régionaux établiront au cours du 1<sup>er</sup> trimestre de chaque année un rapport sur la mise en œuvre des exonérations ; ce rapport comportera notamment un examen de la portée des mesures d'exonération au regard du développement économique attendu dans les différents secteurs d'activités, et mesurera également la dépense fiscale ;

- les ressources affectées au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE) ne sont plus inscrites en totalité au budget de la région, mais aux budget de la région (20 %) et des communes (80 %) ; la part communale pourra être utilisée pour le financement des projets facilitant l'installation d'entreprises, la création d'emplois et la réalisation d'infrastructures nécessaires au développement ; la part régionale permettra de financer des investissements contribuant au développement économique, à l'aménagement du territoire et au désenclavement ; les possibilités d'utilisations sont donc élargies et dynamisées, mais il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de ces nouvelles dispositions ;

- pour remédier à la sous-consommation des crédits affectés au FRDE, les montants non engagés depuis la création de ce fonds (1992) jusqu'au 31 décembre 2003 seront répartis entre les communes et utilisés pour le financement des projets précisés ci-dessus.

## B.— LA DÉPENSE FISCALE OUTRE-MER

Le dispositif de **défiscalisation** concerne le coût du capital. Il tend à favoriser le développement des entreprises en vue de contribuer à leur développement. 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. Il s'agit de défiscaliser les revenus qui sont réinvestis dans l'économie ultramarine.

La loi de programme a renforcé le dispositif de défiscalisation. La durée de validité du dispositif a été portée de 5 à 15 ans, soit jusqu'au 31 décembre 2017. Par ailleurs, l'éligibilité des investissements à la défiscalisation est devenue la règle quasi-générale. Sont demeurés 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...).

Le coût du dispositif de défiscalisation en 2003 a été estimé à 650 millions d'euros. La réforme de la loi de programme devrait représenter une dépense fiscale supplémentaire de 165 millions d'euros. Ce dispositif, et ceux qui l'ont précédé, ont permis, de 1995 à 2003, le financement d'un montant d'investissements de 3,4 milliards d'euros sur l'ensemble des DOM accompagné de la création de près de 8.000 emplois directs. Conformément à la loi de programme, le Gouvernement remettra en 2006 au Parlement un rapport d'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation rénové en 2003. Le ministère relève qu'au 30 septembre dernier, 209 dossiers de défiscalisation ont été déposés, ce qui représenterait une augmentation de 44% par rapport à 2003.

Par ailleurs, **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.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, 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). 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). La réduction de 30 % est plafonnée à 5.100 euros et la réduction de 40 % à 6.700 euros.

Les entreprises des DOM bénéficient d'un abattement d'un tiers de l'impôt sur les sociétés.

Enfin, le régime fiscal des DOM est caractérisé par l'existence de taux spécifiques en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Ces dispositifs assurent une neutralité fiscale pour les importations et les productions locales dans un système d'équilibre avec l'octroi de mer.

**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 2005 est rappelée dans le tableau suivant ; certains montants n'ont pu être obtenus, aussi est-il difficile d'évaluer l'impact de la réforme de la défiscalisation introduite par la loi de programme sur l'outre-mer.

**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 2003	Évaluation pour 2004	Évaluation pour 2005
	<b>Défiscalisation des investissements</b>			
163 <i>tervicies</i> , 199	Déduction des investissements productifs réalisés	205	205	-
199 <i>undecies</i> , 199	Réduction d'impôt au titre des investissements outre-	90	90	175
199 <i>undecies</i> B	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des	150	150	350
238 <i>bis</i> HA	Imputation sur le revenu global, sur agrément	75	75	30
238 <i>bis</i> HA, 238 <i>bis</i> HC	Déduction revenus et bénéfices investis outre-mer	-	-	-
217 <i>undecies</i>	Déduction des investissements productifs réalisés	130	130	100
	<b>Total défiscalisation</b>	<b>650</b>	<b>650</b>	<b>655</b>
	<b>Autres mesures</b>			
197-3	Réduction de 30 % pour les contribuables des DOM	200	200	220
150 D-7	Exonération des plus-values réalisées lors de la	-	-	-
200 A	Réduction d'imposition forfaitaire au taux de 16 %	1	0,8	1
208 <i>quater</i>	Exonération, sur agrément, des bénéfices en cas de	4	4	-
1655 <i>bis</i>	Exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis	-	-	-
217 <i>bis</i>	Taxation, sur une base réduite, des résultats	36	36	75
231 <i>bis</i> N	Exonération des rémunérations versées dans les cadre	-	-	-
231-2 et 5	Diminution du taux de la taxe sur les salaires dans les	95	2	100
1043 A	Réduction de 50 % des tarifs des droits	5	5	5
295	Exonération de TVA de certains produits et matières	127	127	130
296	Taux réduit de TVA en Guadeloupe, Martinique et à	720	720	835
-	Régime particulier de TVA des DOM/déductibilité	89	89	90
267	Exclusion des DOM du champ de la TIPP	62	62	125
-	Exonération des véhicules militaires et des véhicules	-	-	-
	<b>Total autres mesures</b>	<b>1.344</b>	<b>1.346</b>	<b>1.581</b>
	<b>Total général</b>	<b>1.991</b>	<b>1.996</b>	<b>2.236</b>

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

## V.- L'OUTRE-MER, L'UNION EUROPEENNE ET LA COOPERATION REGIONALE

### A.- LES AIDES EUROPEENNES

#### 1.- L'intervention des fonds structurels dans les DOM

Les quatre DOM sont éligibles à l'objectif 1 de la politique structurelle communautaire, objectif intitulé « promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ».

Les DOM bénéficient de l'intervention des quatre fonds structurels : FEDER, FSE, FEOGA-Orientation et IFOP. La programmation établie en 2000 par la Commission européenne se traduit, pour chaque département d'outre-mer, par les financements 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 dérogatoires et majorés pour les DOM. Des mesures de contrôle financier renforcées seront prises afin de réduire le nombre d'erreurs et de déclarations de dépenses inexactes constatées par le Cour des comptes des Communautés européennes dans les demandes de cofinancement.

Les principales opérations financées par les fonds structurels au cours de années 2003 et 2004 ont été les suivantes :

– **En Guadeloupe** : l'année 2003 aura été marquée par une hausse de la programmation du FEDER tant au niveau du nombre de dossiers (888 en 2003 contre 703 en 2002) qu'au niveau des montants financier programmés : 125,4 millions d'euros pour le FEDER en 2003 contre 78,8 millions d'euros en 2002. Les principales opérations financées ont concerné les transports et les

échanges, l'environnement naturel et le cadre de vie, le transfert de technologies et le tourisme. Dans le cadre du FSE, 93 projets ont été programmés ce qui représente un cumul de 175 projets depuis le début du programme. Le montant de ces projets s'élève en 2003 à 35,6 millions d'euros en coût total dont 18,9 millions d'euros sur le FSE (53 %). Au titre du Feoga-Orientation, la programmation a été supérieure aux prévisions, avec 164 projets représentant un coût total de 51,8 millions d'euros dont 23,9 millions sur le FEOGA (46 %).

– **En Guyane**, au titre du FEDER, l'année 2003 a vu la poursuite d'une programmation soutenue avec 181 dossiers pour un montant total de 103 millions d'euros dont 36 millions sur le FEDER (35 %). En cumul, la programmation est en avance sur les prévisions. Les opérations financées ont concerné en priorité les transports, la politique de la ville et la gestion de l'eau en milieu urbain. Au titre du FSE, un ralentissement a été réalisé suite à une année 2002 très forte. 138 dossiers ont été programmés pour un coût total de 14,6 millions d'euros dont 6,3 millions sur le FSE (43 %). La programmation cumulée reste en avance sur les prévisions. Au titre du FEOGA-Orientation, le programme a dû être considérablement ralenti après avoir connu une très forte programmation sur les années 2000 à 2002. En 2003, seuls les dossiers d'équipements ruraux jugés prioritaires ont été programmés pour un coût total de 14,0 millions d'euros dont 6,0 millions sur le FEOGA (43%). La programmation cumulée est encore en avance sur les prévisions.

– **En Martinique**, au titre du FEDER, L'année 2003 aura vu une forte programmation. Au 31 décembre 2003, 635 dossiers ont été programmés depuis le début du programme, représentant un coût total de 594,0 millions d'euros dont 223,2 millions sur le FEDER (38%). Par contre, le niveau de réalisation de 85,4 millions d'euros programmés sur le FEDER demeure insuffisant. Le secteur des équipements de formation, l'aide au tourisme, l'environnement et les équipements de santé constituent les domaines d'investissements privilégiés. Au titre du FSE, 258 dossiers ont été programmés depuis le début du programme, représentant un coût total de 119,2 millions d'euros pour un montant FSE de 52,6 millions (44 %). Si le niveau de programmation est satisfaisant, le niveau de réalisation (16 millions d'euros) demeure insuffisant. Au titre du FEOGA-Orientation, 1.304 dossiers ont été programmés depuis le début du programme, représentant un coût total de 142,7 millions d'euros dont 52,5 millions de FEOGA (37 %). Si le niveau de programmation est satisfaisant, le niveau de réalisation (14,4 millions d'euros) demeure insuffisant.

– **A la Réunion**, 339,2 millions d'euros ont été programmés en 2003 dont 161,5 millions sur le FEDER (48 %). On notera en particulier la construction du parc technologique universitaire et le lancement de travaux d'infrastructures pour l'aéroport de Pierrefonds à Saint-Pierre, ainsi que des opérations dans l'hôtellerie de haut de gamme. Au titre du FSE, 110,7 millions d'euros ont été programmés en coût total en 2003 dont 92,8 millions sur le FSE (84 %). Au titre du FEOGA-Orientation, 142,1 millions d'euros ont été programmés en coût total dont 65,7 millions d'euros sur le FEOGA (46 %).

La récapitulation de la situation de la programmation 2000-2006 des fonds structurels dans les quatre DOM figure dans le tableau suivant, arrêté au 1er août 2004. Tant la programmation que la consommation des fonds s'est améliorée en 2003.

	FEDER	%	FEOGA O	%	FSE	%	IFOP	%	Total	%
<b>Guadeloupe</b>										
Dotation	497.554		140.175		164.656		6.159		808.545	
Programmation	352.356	70,8	71.383	50,9	103.375	62,8	1.887	30,6	529.001	65,4
Consommation	147.663	29,7	35.490	25,3	59.665	36,2	664	10,8	243.481	30,1
<b>Guyane</b>									0	
Dotation	224.231		62.809		75.920		7.622		370.582	
Programmation	168.751	75,3	48.532	77,3	52.632	69,3	4.630	60,7	274.545	74,1
Consommation	80.436	35,9	26.665	42,5	25.468	33,5	1.955	25,6	134.523	36,3
<b>Martinique</b>									0	
Dotation	443.775		99.864		121.019		9.125		673.783	
Programmation	277.766	62,6	62.656	62,7	57.477	47,5	2.597	28,4	400.489	59,4
Consommation	112.708	25,4	30.849	30,9	35.854	29,6	631	6,9	180.042	26,7
<b>Réunion</b>									0	
Dotation	743.049		300.213		457.153		15.588		1.516.003	
Programmation	338.358	45,5	150.226	50,0	335.350	73,4	7.613	48,8	831.547	54,9
Consommation	150.766	20,3	79.742	26,6	192.774	42,2	4.719	30,3	428.001	28,2
<b>Total DOM</b>										
Dotation	1.908.609		603.061		818.748		38.495		3.368.913	
Programmation	1.137.231	59,6	332.797	55,2	548.834	67,0	16.722	43,4	2.035.583	60,4
Consommation	491.572	25,8	172.746	28,6	313.761	38,3	7.969	20,7	986.048	29,3

## 2.- Les aides du Fonds européen de développement

Les autres collectivités d'outre-mer, classés « pays et territoires d'outre-mer » ( PTOM ) par le traité de la communauté européenne, bénéficient du Fonds Européen de Développement.

Les financements du FED à chaque PTOM sont désormais effectués dans le cadre d'un DOCUP (Document Unique de Programmation) dont le projet finalisé est soumis à la Commission européenne. Ainsi les DOCUP de Nouvelle Calédonie et de Polynésie française ont été approuvés et signés au cours du premier semestre 2004, alors que ceux de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon devraient être approuvés avant la fin de l'année 2004.

Au titre du VIIIème FED, **Saint-Pierre-et-Miquelon** a bénéficié de 4 millions d'euros. On citera notamment le programme « eau et assainissement », qui est en phase finale de réalisation et dont crédits actuellement consommés s'élèvent à 2,30 millions d'euros. Les autres interventions sont : la reconstruction de l'hôpital de Saint-Pierre (pour le moment différée, un relais Euro Info Centre, monté avec la chambre de commerce et d'industrie, l'élargissement de la piste aéroportuaire de MIQUELON : le dossier du projet est en cours de constitution par l'agence de développement locale et n'a pas encore reçu de début d'exécution.

**Mayotte** a bénéficié d'une attribution de 10 millions pour cinq projets dont trois sont peu avancés.

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2000 une nouvelle période de cinq ans est couverte par l'enveloppe du 9<sup>ème</sup> FED dont les montants par collectivité sont les suivants :

**RÉPARTITION DES CRÉDITS  
DU FED**

*(en millions d'euros)*

	9 <sup>ème</sup> FED
Mayotte	15,2
Nouvelle Calédonie	13,75
Polynésie française	13,25
St. Pierre-et-Miquelon	12,4
Wallis et Futuna	11,5

**B.— LES EVOLUTIONS PREVISIBLES**

L'actuelle période de programmation des fonds structurels prendra fin au 31 décembre 2006. C'est pourquoi la réflexion et les échanges de vues entre les Etats membres sur la programmation suivante, qui portera sur les années 2007-2013, ont commencé. Dans le contexte d'une montée en puissance des aides en faveur des régions en retard de développement des nouveaux Etats membres de l'Union, il convient d'être vigilant quant à l'avenir des aides consacrées aux collectivités d'outre-mer.

**1.— L'éligibilité de la Martinique à l'objectif 1**

Une des questions qui se pose en ce domaine est **le maintien de la Martinique parmi les régions éligibles à l'objectif 1** de la politique structurelle.

Le 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale de la Commission européenne a présenté les projets de la Commission pour la prochaine période de programmation 2007-2013. L'objectif 1 sera remplacé par l'objectif convergence. Le seuil d'éligibilité d'une région à l'objectif convergence sera fixé par référence à un PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat de 75% de la moyenne communautaire calculée sur les 25 Etats membres. Selon les statistiques Eurostat portant sur chaque région, annexées au rapport, le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat de la Martinique est de 74,5%.

Sur la base des données actuellement disponibles, la Martinique serait donc éligible à l'objectif convergence. Le calcul définitif sera fait en 2005 sur la moyenne des PIB des 3 dernières années connues, soit 2001, 2002 et 2003.

## 2.— Vers un nouveau programme spécifique pour les régions ultrapériphériques ?

Les institutions européennes disposent avec l'article 299 § 2 du Traité CE (introduit par le Traité d'Amsterdam)- d'une base juridique dans le droit primaire communautaire pour adopter des mesures spécifiques aux régions ultrapériphériques (RUP), que sont les quatre départements français d'outre-mer, les Canaries, Açores et Madère.

L'Espagne, le Portugal et la France, ainsi que les sept régions ultrapériphériques énumérées plus haut ont exprimé ensemble leurs demandes dans un mémorandum commun qu'ils ont signé le 2 juin 2003 à Paris, et remis officiellement le même jour au Commissaire Michel Barnier, chargé de la politique régionale.

Le 26 mai 2004, la Commission européenne a présenté sa communication « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques ». Celle-ci, articulée autour de trois axes - compétitivité, accessibilité et insertion régionale -, propose une stratégie qui s'inscrit dans le cadre de la réforme de la politique européenne de cohésion pour la période 2007-2013.

On peut notamment relever, dans cette communication deux propositions significatives tant par leur impact potentiel que par leur caractère novateur :

- *le programme spécifique de compensation des handicaps*, financé par le FEDER pour la période 2007-2013. Il serait consacré à la réduction des handicaps spécifiques qui affectent l'économie des régions ultrapériphériques et qui sont énumérés dans le cadre de l'article 299-2 du Traité CE : éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles et dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits ;

On notera que le projet de règlement portant dispositions générales sur les fonds structurels proposé par la Commission le 14 juillet 2004 mentionne ce programme avec une dotation de 0,42% de l'objectif convergence, soit un montant de 1,1 milliard d'euros pour les 7 RUP. Le projet de règlement relatif au FEDER précise, dans son article 11, que par dérogation, les aides au fonctionnement liées à la compensation des surcoûts seront éligibles, notamment l'appui au transport de marchandises, l'aide au démarrage des services de transport, l'appui aux contraintes de stockage, au surdimensionnement, à l'entretien des outils de production et à l'insuffisance de disponibilité de capital humain sur le marché du travail local. Ces projets sont soumis à l'examen des Etats membres.

- *le plan d'action pour le grand voisinage*. Il vise à élargir l'espace naturel d'influence socio-économique (y compris pour le traitement des questions migratoires des populations) et culturel des régions ultrapériphériques. Il s'agit de réduire les barrières qui limitent les possibilités d'échanges avec le milieu géographique de ces régions, très éloignées du continent européen mais très proches des marchés géographiques des Caraïbes, d'Amérique et d'Afrique. Le plan d'action pour le grand voisinage intègre des mesures non seulement en matière de commerciale et douanière, mais aussi dans le domaine de la coopération transnationale et transfrontalière.

La communication présentée le 26 mai fixe le cadre général des propositions que la Commission soumettra prochainement aux Etats membres.

### C.— LA COOPERATION REGIONALE

L'effort en faveur du développement de la coopération régionale, afin de faciliter l'insertion des collectivités dans leur environnement géographique, est maintenu. L'enveloppe de 3,5 millions d'euros inscrite au budget du ministère pour poursuivre le financement des opérations des fonds de coopération régionale des quatre DOM et de Mayotte est reconduite pour 2005.

La coopération régionale entre les collectivités ultramarines et les pays périphériques devrait s'intensifier en 2005, les crédits inscrits sont accrus de 18 % afin d'engager des actions nouvelles ; ces crédits sont portés à 4,3 millions d'euros en autorisation d'engagement et 3,6 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces crédits seront soumis en 2005 à une expérimentation dans le cadre de la loi organique : ils sont inscrits dans le nouveau chapitre 69-02 destiné à soutenir les actions du futur programme « Intégration et valorisation de l'outre-mer ». Les crédits y sont regroupés avec les 105.000 euros destinés à la défense des intérêts des collectivités d'outre-mer dans le cadre international.

## VI.- LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

### A.- LA STRUCTURATION EN TROIS PROGRAMMES

Le ministère de l'outre-mer a opté pour une architecture Mission-Programme-Action composée d'une mission ministérielle, la mission « outre-mer », constituée de trois programmes :

Il n'a pas été prévu d'adosser une mission interministérielle à la mission outre-mer, mais un document de politique transversale destiné à organiser la « cogestion » des différents budgets outre-mer de l'État.

La mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique <sup>(1)</sup> n'a pas appelé à des modifications de la structure de cette mission. Elle a seulement souhaité que soient vérifiées la cohérence et l'exhaustivité des transferts de crédits prévus par la maquette. Ainsi, les subventions aux divers régimes de protection sociale outre-mer figurent dans la mission « Solidarité et intégration », alors que les subventions aux systèmes de soin ont été soustraites de la mission « Santé », ce qui traduit un traitement différent peu justifié. Elle a donc proposé d'harmoniser le traitement de ces crédits en les transférant intégralement à la mission « Outre-mer ».

La maquette et les crédits rattachés traduisent un élargissement de périmètre de presque 210 millions d'euros par rapport aux crédits de la section budgétaire en 2005.

Le choix des sous actions n'a pas encore fait l'objet d'un agrément ministériel définitif et n'a donc pas été transmis à votre Rapporteur spécial.

Depuis le premier projet de maquette présentée à l'automne 2003, la structuration de la mission « Outre-mer » en trois programmes n'a pas évolué ; les actions composant ces trois programmes sont au nombre de onze :

---

(1) *Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique. Propositions de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Assemblée nationale, XII<sup>ème</sup> législature, n° 1554, pp. 125-127.*

**LA MISSION « OUTRE-MER »**  
(en crédits de paiement)

(en millions d'euros)

Programmes et actions	Loi de finances initiale 2004	Projet de loi de finances initiale 2005
<b>Programme 1 : Emploi outre-mer</b>	<b>1.245,35</b>	<b>1.165,16</b>
Abaissment du coût du travail et dialogue social	721,39	754,85
Mesures d'insertion et aides à l'emploi	523,96	410,31
<b>Programme 2 : Conditions de vie outre-mer</b>	<b>382,24</b>	<b>367,51</b>
Logement	173	173
Aménagement du territoire	80,35	80,88
Continuité territoriale	13,86	14,59
Actions sanitaires et sociales	58,15	58,14
Protection sociale	50	35
Actions culturelles	6,89	5,9
<b>Programme 3 : Intégration et valorisation de l'outre-mer</b>	<b>373,45</b>	<b>382,86</b>
Collectivités territoriales	270,1	313,19
Coopération régionale	3,61	3,61
Soutien et état-major	99,74	66,05
<b>Total</b>	<b>2.001,04</b>	<b>1.915,53</b>

Source : ministère de l'outre-mer et documents budgétaires.

**Le programme 1 « emploi outre-mer »** a pour finalité de faciliter l'accès des ultramarins au marché du travail. Il se décline en deux actions. Il regroupera 61% des crédits.

*L'action 1 « abaissement du coût du travail et dialogue social »* est une action structurelle sur le marché du travail.

Cette action repose essentiellement sur la diminution du coût du travail afin de favoriser la création d'emplois pérennes par les entreprises du secteur marchand des départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Orientée plutôt vers les employeurs, elle répond à une approche macro-économique au niveau de la collectivité concernée. Cette priorité s'explique d'une part, par la persistance du niveau de chômage élevé et d'autre part, par la volonté de dissocier la situation générale de l'emploi du niveau de l'emploi public.

Par ailleurs, l'article 5 de la loi programme pour l'outre-mer prévoit que les effets des dispositions qui constituent l'action feront l'objet, tous les trois ans, d'une évaluation, notamment en terme de création d'emplois.

*L'action 2 « mesures d'insertion et aides directes à l'emploi »* s'analyse comme une action conjoncturelle sur le marché du travail pour favoriser l'accès et le retour à l'emploi des publics prioritaires tels les chômeurs de longue durée, les bénéficiaires du RMI et les jeunes). Cette action inclut pour l'essentiel des mesures d'aides à l'emploi dans les secteurs marchand et non marchand, des aides à la qualification, ainsi que des actions d'accompagnement et d'évaluation, à destination des publics prioritaires. Elle vise à favoriser l'insertion professionnelle et l'accès à l'emploi de ces publics, les plus menacés par la précarité. Parmi les dispositifs mis en œuvre pour les jeunes, sont compris les actions menées par le service militaire adapté (SMA) à destination des jeunes de moins de 25 ans.

Enfin, dans le contexte institutionnel particulier des collectivités de Mayotte, comme de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis et Futuna, on note également le nombre important de jeunes et de femmes très éloignés de l'emploi qui justifie la mise en place d'outils adaptés.

Le responsable de ce programme est le directeur des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer. Il met en œuvre divers dispositifs sous forme d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale, de primes, de formation, de contrats aidés dans les secteurs marchand et non marchand au bénéfice des publics particulièrement exposés à la précarité.

Un document de politique transversale (DPT) présenté ultérieurement organisera la cohérence entre les actions menées dans le cadre de ce programme et celles que le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale conduit outre-mer. Ce DPT, dont le ministère de l'outre-mer sera le chef de file, devrait associer, outre le présent programme du ministère de l'outre-mer, les programmes 1, 2, 3 et 5 du ministère de l'emploi. Il est en cours d'élaboration.

Le pilotage du programme devrait s'opérer à travers deux BOP centraux : le BOP « emploi » et le BOP « SMA », les unités opérationnelles étant les directions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que les acteurs du service public local de l'emploi. Il serait souhaitable de créer un BOP supplémentaire consacré aux compensations d'exonération de charges sociales, qui sont des dépenses obligatoires.

**Le programme 2 « conditions de vie outre-mer »** est polyvalent. Regroupant 19% des crédits, il a plusieurs objectifs :

Il tend par exemple à renforcer la politique du logement et de l'habitat et à mettre en place une participation additionnelle aux financements réalisés par les acteurs publics en matière d'aménagement des collectivités d'outre-mer.

Il a également pour objectif d'améliorer la continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et la métropole ainsi que les dessertes intérieures pour celles qui ont une dimension archipélagique. Par ailleurs, il doit assurer aux populations d'outre-mer une protection sociale adaptée et améliorer leur état de santé, et faciliter le développement de l'éducation et de la recherche, du sport et des actions de jeunesse outre-mer et le rayonnement de la culture ultramarine.

**Le programme 3 « intégration et valorisation de l'outre-mer »**, bénéficiant de 20% des crédits, a comme double finalité :

– d'assurer les fonctions stratégiques, d'état-major et de soutien du ministère de l'outre-mer et

– de promouvoir l'intégration et la valorisation de l'outre-mer, notamment en donnant aux collectivités territoriales les moyens de leur libre administration, et en favorisant une coopération au plan régional. Les trois actions de ce programme prennent en compte le contexte particulier des collectivités territoriales d'outre-mer : éloignement, insularité, climatologie extrême, problématiques géopolitiques différentes de celles de la métropole, étroitesse des marchés, faiblesse du tissu économique, difficultés financières...

Ainsi que votre Rapporteur spécial l'a mentionné, le Gouvernement a l'intention de présenter, à compter de 2006, un « **document de politique transversale** » sur l'outre-mer. Ce dernier devrait compléter les informations fournies dans les états récapitulatifs (les « jaunes »), voire, à terme, les remplacer. Il identifiera les objectifs de la politique en faveur de l'outre-mer et, dans la mesure où cela est possible et ne fait pas obstacle à la fongibilité des crédits des programmes, les moyens qui leur sont associés. Il apparaît néanmoins souhaitable de maintenir une information précise sur les moyens destinés à chacune des collectivités d'outre-mer, cette récapitulation devant être faite *a priori*, malgré les incertitudes importantes que cela suppose, et *a posteriori*, ce qui lui assure une plus grande fiabilité.

La nouvelle nomenclature entraîne certains **transferts entre sections**.

Ainsi, un premier transfert est lié à la globalisation des emplois des départements d'outre-mer et les moyens afférents : 37,7 millions d'euros sont transférés du budget du ministère de l'outre-mer vers le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, et 678 millions d'euros d'exonérations de cotisations sociales sont transférés du budget ministère de l'emploi du travail et de la cohésion sociale sur le budget de l'outre-mer.

En 2006, devraient être transférés les crédits figurant actuellement sur le chapitre 68-01 « *Aide à la reconversion de l'économie polynésienne* » (151 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement) du budget des charges communes, vers le budget de l'outre-mer.

Le travail de définition des BOP est en cours. Il est envisagé, pour les programme 2 et 3 « conditions de vie outre-mer » et « intégration et valorisation de l'outre-mer », de constituer un BOP central qui pourrait jouer les rôles de répartiteur de crédits pour les dépenses exécutées en central, de répartition entre les unités opérationnelles locales, et de BOP de réserve. Un BOP local par collectivité serait placé au niveau du préfet. Les unités opérationnelles pourraient être les services déconcentrés de l'État.

## B.-°LES EXPERIMENTATIONS EN COURS OU PREVUES

En 2002, le ministère de l'outre-mer avait transféré les crédits de personnel et de fonctionnement de la préfecture de la Martinique au ministère de l'intérieur, qui gère l'équipement des préfectures, afin de procéder à la globalisation de tous les moyens affectés au fonctionnement de la préfecture.

Cette globalisation sera poursuivie en 2005, et les préfectures de la Guyane, de la Guadeloupe, de La Réunion et de Saint-Pierre et Miquelon rentreront dans ce processus. Pour ce faire, 37,7 millions d'euros et 969 emplois sont transférés à partir du budget du ministère de l'outre-mer sur le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

**Le ministère de l'outre-mer a choisi de concrétiser, en 2005, trois expérimentations portant sur un programme différent**, ce qui étend le périmètre d'expérimentation à l'ensemble de l'architecture mission-programme-action du ministère.

1) Deux expérimentations reprenant un des schémas préconisés par la circulaire d'élaboration du projet de loi de finances pour 2005, c'est à dire en créant un chapitre dédié en 39, 59 ou 69 (§ 1) :

– L'expérimentation du **programme 2 « conditions de vie outre-mer »** / action 1 « logement ». Elle porte sur l'ensemble des interventions financées par l'ex LBU, soit la construction et la réhabilitation de logements sociaux, c'est-à-dire les crédits du chapitre de dépenses en capital « 65-01 », intégralement basculés sur le chapitre 69 01 nouvellement créé.

– L'expérimentation du **programme 3 - « intégration et valorisation de l'outre-mer »** portera sur les crédits de la coopération régionale, c'est-à-dire sur le Fonds de coopération régionale dans les DOM et Mayotte.

Les crédits destinés à la coopération régionale inscrits au chapitre 46-94, article 35, sont transférés dans le présent projet vers le nouveau chapitre 69-02, aux articles 10 et 20.

2) La continuation de la première expérimentation préfigurant la loi organique, menée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004 dans le cadre « classique » d'une nomenclature budgétaire « ordonnance de 1959 » (§ 2). Cette expérimentation s'intègre dans le **programme 1 « emploi »** (action 2).

Il s'agit d'abord de la globalisation du FEDOM en Martinique » inscrite sur un article spécifique (le 21) du chapitre 44 03 « actions en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion professionnelle et du dialogue social outre-mer », reconduite en 2005 sur cette même imputation. Elle correspond à l'expérimentation partielle de l'action 2 « mesures d'insertion et aides à l'emploi » du programme 1 « emploi outre-mer ». Les limites de l'expérimentation en regard du périmètre d'exécution de l'action 2 sont à la fois géographiques (un seul DOM) et fonctionnelles (hors SMA).

L'objectif principal de cette expérimentation demeure l'instauration d'une gestion globale des moyens d'intervention mis en œuvre par le service public de l'emploi, sous l'autorité du préfet, ainsi que la définition d'un nouveau cadre de gestion garantissant à la fois l'autonomie et la responsabilisation réelles du gestionnaire opérationnel au plan local, une meilleure prise en compte du « terrain » et une réactivité accrue des politiques publiques.

Afin de dynamiser la coopération régionale, politique locale d'intégration des collectivités et territoires d'outre-mer dans leur environnement régional, **une nouvelle procédure de gestion et de suivi des fonds de coopération régionale (FCR)** a été proposée cette année aux préfetures des départements d'outre-mer et de Mayotte.

Les FCR sont inscrits au chapitre 46-94 article 35 du budget du ministère de l'outre-mer. L'enveloppe budgétaire concernée est de 3,5 millions d'euros en 2004.

S'inspirant des principes de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, la nouvelle procédure de gestion vise à passer d'une logique de guichet à une logique de résultat. Il appartenait aux préfets de définir, en accord avec les élus, des objectifs locaux et de les chiffrer. Les objectifs traduisent la stratégie d'intervention locale en matière de coopération régionale. Celle-ci peut être thématique (la note annuelle d'orientation présentait une liste indicative et non exhaustive des axes prioritaires : l'économie, la sécurité, la lutte contre le trafic de stupéfiants...) géographique ou fonctionnelle, voire les trois cumulés.

Le chiffrage de ces objectifs a permis de définir les besoins de crédits et a servi de base à la négociation pour chaque fonds d'un contrat d'objectifs et de moyens. L'an prochain, ce contrat servira de base pour y évaluer l'évolution de la coopération régionale.

Les cinq contrats d'objectifs ont été signés et la répartition de l'enveloppe se fait comme suit :

	<b>Guadeloupe</b>	<b>Guyane</b>	<b>Martinique</b>	<b>La Réunion</b>	<b>Mayotte</b>	<b>Total</b>
Enveloppe FCR 2004						
Total (après définition des objectifs locaux)	509.690,00	545.243,12	1.136.761,03	553.200,00	411.066,00	3.158.960,15

Cette expérimentation devrait être labellisée en 2005, mais d'ores et déjà l'application des principes de la loi organique a permis d'ajuster les enveloppes déléguées à chaque département et, ainsi, de valoriser leurs spécificités.

## C.— LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE PERFORMANCE

Votre Rapporteur relèvera d'abord, ainsi que l'a fait le Comité interministériel d'audit des programmes dans son avis du 10 septembre dernier, que la fonction de contrôle de gestion du ministère doit être renforcée pour une bonne mise en œuvre de la réforme. Plusieurs éléments font peser un risque sérieux sur la capacité du ministère à piloter son budget par la performance : faiblesse des moyens dédiés au contrôle, vacance du poste de contrôleur de gestion, expiration du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Le programme 1 « Emploi outre-mer » comporte quatre objectifs. Certains sont insuffisamment précis, ainsi par exemple l'objectif 1 « encourager la création d'emplois durables dans le secteur marchand » : appréhender la portée de l'objectif suppose de qualifier la notion d'emplois durables et les indicateurs qui en rendront compte. Les objectifs devraient mieux traduire la qualité du service rendu et l'efficacité. Pour l'objectif de lutte contre l'exclusion comme pour celui relatif au Service militaire adapté, les indicateurs sont quantitatifs et prennent en compte les résultats en termes de réinsertion (pourcentage des publics prioritaires bénéficiant d'un emploi durable six mois après la sortie de la mesure, taux d'insertion des volontaires en fin de SMA). Les données chiffrées ne sont pas encore fournies.

Pour ce qui concerne le deuxième programme « conditions de vie outre-mer », on notera que le ministère ne dispose pas de services déconcentrés en propre, et intervient en collaboration avec d'autres ministères. Une part importante de son activité réside dans l'impulsion, l'animation et le suivi interministériel. Aussi les objectifs et indicateurs ont-ils été définis par rapport au périmètre d'action maîtrisé par le ministère de l'outre-mer. Ainsi, par exemple, l'indicateur relatif à l'effet de levier des financements du ministère pour le développement des collectivités ou le délai de traitement d'une demande de subvention culturelle. Aucun de ces indicateurs n'est encore chiffré.

Enfin, le troisième programme « intégration et valorisation de l'outre-mer » est également polyvalent, réunissant différentes politiques publiques et donc l'intervention de différents ministères. Les indicateurs poursuivent généralement des objectifs de qualité et d'efficacité des services : ainsi l'indicateur « taux de textes d'application des lois publiés dans les délais » ou celui du « coût administratif de l'activité normative ». Aucun indicateur n'est encore chiffré. On notera que pour l'action des fonds de coopération régionale, l'indicateur choisi porte sur les « fonds obtenus pour un euro de fonds de coopération régionale mobilisé », ce qui mesurera l'effet de levier des financements des fonds par rapport à la contribution d'autres partenaires.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 18 octobre 2004, votre Commission a examiné les crédits des **départements et régions d'outre-mer**.

**M. Michel Bouvard, Président**, a observé que les réponses du ministère de l'outre-mer au questionnaire budgétaire ont été particulièrement tardives, ce qui n'est pas admissible. Au 4 octobre, il n'y avait aucune réponse, ce qui est d'autant plus critiquable que cette situation est isolée : nombre de ministères, et notamment ceux à qui sont adressés plus de cent questions, ont répondu dans des délais conformes à la loi organique relative aux lois de finances.

**Votre Rapporteur spécial** a indiqué que les crédits du ministère de l'outre-mer pour 2005 s'élèvent à 1.706 millions d'euros, ce qui fait apparaître une progression de 52 % par rapport au projet de budget voté en 2004.

Cependant, cette hausse, très importante, est liée au transfert des crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer, jusqu'à cette année inscrits sur le budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale ; ces crédits s'élèvent en effet à 678 millions d'euros. La prise en charge de ce dispositif, prévu dans la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, accentuera le rôle de pilotage du ministère pour le développement économique et social des départements et collectivités ; elle rend aussi plus lisible le budget.

En réalité, à périmètre constant, le budget du ministère de l'outre-mer subit une diminution de 7,6 %.

Les moyens des services, qui représentent 8,7% du budget, devraient être de 148 millions d'euros, ce qui traduit une baisse de 23% par rapport à 2004. Celle-ci devrait, certes, satisfaire ceux qui sont attentifs à la gestion économe des deniers publics, mais on peut aussi s'inquiéter quant au maintien de personnels et de moyens de fonctionnement suffisants pour mener à bien les missions du ministère.

Les interventions publiques comprennent principalement les subventions obligatoires et facultatives aux collectivités locales, les crédits attribués au 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) et les crédits attribués à l'action sociale, culturelle et de coopération régionale. Ces crédits devraient s'élever à 1.295 millions d'euros. Ce montant traduit une hausse de 90% par rapport aux crédits votés en 2004. L'on retrouve dans ce titre l'augmentation de crédits liée au transfert de la compensation de l'exonération des cotisations sociales.

Les investissements exécutés par l'État financent les équipements administratifs : ils devraient s'élever à 6,75 millions d'euros, soit une baisse de 1,74% par rapport à 2004.

Enfin, les subventions d'investissements accordées par l'État comprennent principalement les crédits affectés à la politique du logement, les subventions au Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM), et au Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES). Les crédits prévus à ce titre sont de 256 millions d'euros, en hausse de 1,27% par rapport à 2004.

Le budget de l'outre-mer ne représente que 17 % 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 environ 10 milliards d'euros en 2005. Il s'élevait à 7,9 milliards d'euros en 2004.

Les principales tendances qui caractérisent le budget de l'outre-mer pour 2005 sont les suivantes :

– les crédits correspondant à la dotation de continuité territoriale, concours de l'État visant à favoriser les déplacements aériens entre les collectivités territoriales d'outre-mer et la métropole, sont inscrits parmi les interventions publiques à hauteur de 31 millions d'euros : le financement en sera donc assumé en totalité par l'outre-mer et non plus par le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) ;

– les subventions obligatoires et facultatives aux collectivités sont abondées de 2,8 millions d'euros : ce montant inclut notamment 500.000 euros supplémentaires pour la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon et 2,4 millions d'euros destinés à la collectivité de Mayotte (remboursement des dépenses qu'elle a engagées pour le fonctionnement des services de l'État et le paiement de certains de leurs personnels) ;

– le financement du ticket modérateur à Mayotte, s'élevant à 600.000 euros, est une mesure nouvelle pour ce budget, mais résultant d'un transfert ;

– la création du passeport logement, dispositif expérimental qui doit compléter le passeport mobilité.

Ces mesures doivent être approuvées.

En revanche, d'autres évolutions suscitent l'inquiétude, et leur mise en œuvre devra faire l'objet d'un suivi. Il est en ainsi de :

– la réduction de près de 90 millions d'euros des crédits du FEDOM, que le Gouvernement justifie par un recentrage des mesures en direction des personnes auxquelles elles seront les mieux adaptées. Il convient d'être vigilants à cet égard, car l'amélioration de la situation de l'emploi constatée dans ces collectivités n'est pas encore inscrite dans la durée ;

– la gestion difficile des crédits de l’outre-mer en 2003 et 2004, en particulier, la ligne budgétaire unique consacrée à la politique du logement. En effet, pendant plusieurs années, l’intégralité des crédits inscrits sur cette ligne n’a pas été consommée en fin d’exercice, générant d’importants reports. Le ministère a choisi, en 2002 et 2003, de concentrer l’effet des mesures de régulation budgétaire sur cette ligne, qui a connu en conséquence des annulations de crédits importantes et brutales. Aujourd’hui, les crédits de paiement sont devenus insuffisants par rapport aux engagements, et 20 millions de factures impayées sont en instance dans les directions départementales de l’équipement, alors que 26 millions d’euros sont gelés en 2004.

Enfin, votre Rapporteur spécial a confirmé que le retard pris par le Ministère dans le traitement du questionnaire budgétaire et le caractère incomplet des réponses rend sa tâche particulièrement difficile.

**M. Michel Bouvard, Président**, a demandé à M. Alain Rodet s’il suggérerait des thèmes d’enquêtes de la Cour des comptes ou des thèmes de mission d’évaluation et de contrôle. Il a souhaité savoir également quelle était son appréciation sur la nouvelle nomenclature budgétaire et sur les objectifs et indicateurs dans le cadre de la réforme budgétaire.

**Votre Rapporteur spécial** a souligné qu’un premier effort avait été fait dans le sens de la loi organique relative aux lois de finances, avec le rapatriement des crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations sociales dans les DOM, jusqu’à cette année inscrits sur le budget de l’emploi. Cela contribue à la lisibilité du budget. Certaines expérimentations sont prévues ou déjà en cours, portant sur les trois programmes de la mission outre-mer : emploi outre-mer, conditions de vie outre-mer, et intégration et valorisation de l’outre-mer. Cependant ce sont plus des intentions que des réalisations.

La situation du FEDOM, qui est ponctionné de 90 millions d’euros en un an, mériterait d’être étudiée par la Cour des comptes, quant à l’efficacité de l’utilisation de ses crédits, aux montants engagés et aux délais de mise en œuvre des crédits.

La politique du logement mérite aussi un examen. Elle souffre de retards importants dans sa mise en œuvre, ainsi les fonds régionaux d’aménagement foncier et urbain (FRAFU), qui visent à accroître la production de logements sociaux, ne sont toujours pas opérationnels. Le coût élevé de l’immobilier n’est pas spécifique à la métropole, elle concerne aussi, de plus en plus, les DOM.

Votre Rapporteur spécial s’en étant remis à la sagesse de la Commission, celle-ci a *adopté* les crédits des départements d’Outre-mer *et vous demande d’émettre un vote favorable à leur adoption.*

---

N° 1863 – 32 : Rapport sur le projet de loi de finances pour 2005 : Départements et régions d'outre-mer (Alain Rodet)