

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XXII

OUTRE-MER

Par M. Daniel RAOUL,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 28) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

L'année 2003 a été marquée par deux avancées importantes pour l'outre-mer : la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et l'adoption d'une loi de programme le 21 juillet 2003.

La révision constitutionnelle de mars 2003 a procédé à une refonte du cadre juridique applicable à l'outre-mer, en distinguant les collectivités soumises au principe de l'assimilation législative que sont aujourd'hui les départements et les régions d'outre-mer, des autres collectivités régies par le principe de spécialité législative. Les nouvelles dispositions facilitent les évolutions institutionnelles afin de tenir davantage compte des aspirations des populations. A cet égard, une consultation des populations des Antilles doit être organisée tout prochainement, afin de déterminer les évolutions qu'elles jugent souhaitables.

Quant à la **loi de programme votée en juillet dernier**, elle vise principalement à **relancer l'emploi et l'investissement privé**, grâce à un renforcement des allègements de charges et à un élargissement du dispositif de défiscalisation. Il faut, à ce propos, insister sur les difficultés économiques persistantes que connaît l'outre-mer français. Les résultats publiés pour l'année 2002 témoignent d'un ralentissement conjoncturel quasi général, en raison d'un recul de l'investissement et de la consommation, et d'une crise du tourisme qui s'installe dans la durée, notamment dans les Antilles. Les taux de chômage sont partout très élevés, touchant au premier chef un public jeune sans qualification.

Dans ce contexte, votre rapporteur pour avis considère, à titre personnel, que **le projet de budget de l'outre-mer pour 2004 n'est pas à la hauteur des ambitions affichées**. Doté de 1,121 milliard d'euros de crédits, il est certes en progression de 3,3 %, qui peut paraître appréciable dans un contexte budgétaire tendu.

Votre rapporteur pour avis souhaite cependant mettre l'accent sur un certain nombre d'éléments qui lui paraissent critiquables.

Ainsi, les **dotations prévues pour l'emploi** semblent insuffisantes au regard des engagements pris dans le cadre de la loi-programme et ne manqueront pas de se traduire par des redéploiements et des rationnements.

En outre, les **crédits destinés au soutien de l'investissement**, en particulier en faveur du Fonds pour l'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) et du Fonds d'intervention pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES), **sont sacrifiés**, au risque d'entraîner la perte des co-financements européens qui en sont la contrepartie.

Quant au **rattachement de la dotation de continuité territoriale au Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)**, il apparaît contestable dans la mesure où il contribue à la dispersion des crédits destinés à l'outre-mer.

Enfin, malgré les critiques développées par notre collègue député Marc Laffineur dans un récent rapport d'information sur la fonction publique en outre-mer, ce **projet de budget ne s'attaque pas aux postes de dépenses excessives**, comme **ceux liés à la sur-rémunération des fonctionnaires**, dont le coût s'établit à 9 millions d'euros pour le seul ministère de l'outre-mer.

C'est pour ces raisons que **votre rapporteur pour avis s'est montré très réservé sur ce projet de budget**.

La Commission des affaires économiques a cependant donné un avis favorable à son adoption lors de sa réunion du 5 novembre 2003.

PREMIÈRE PARTIE

PANORAMA DE L'OUTRE-MER

I. L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE EN 2003 : LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 28 MARS 2003

Sur le plan institutionnel, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a opéré une profonde rénovation des catégories juridiques applicables à l'outre-mer et devrait permettre, dans les années à venir, certaines évolutions.

● Le nouvel article 72-3 de la Constitution cite expressément chacune des collectivités d'outre-mer, conférant ainsi une valeur constitutionnelle à leur appartenance à la République.

Ce même article distingue deux catégories juridiques entre lesquelles les différentes collectivités ont désormais vocation à se répartir :

*** les collectivités régies par le principe de l'assimilation législative, défini au nouvel article 73 de la Constitution**

Ce principe est toutefois assoupli. Ainsi, même dans ce cadre, les collectivités pourront être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de domaines ne relevant pas du champ régalien (libertés publiques, droits civiques...).

En outre, cet article ouvre la voie à des évolutions institutionnelles pour les DOM puisqu'il prévoit -sauf dans le cas de la Réunion qui a souhaité que, pour elle, le maintien du statu quo soit inscrit dans la Constitution- que les deux collectivités (département et région) se superposant sur un même territoire :

– se dotent d'une **assemblée délibérante unique** ;

– ou **soient remplacées** soit par une nouvelle collectivité restant régie par l'article 73, soit par une nouvelle collectivité relevant de l'article 74 de la Constitution.

Les DOM antillais se montrent intéressés par les perspectives ainsi offertes, la Martinique étant cependant plus avancée que la Guadeloupe.

Le 9 juillet 2003, un document d'orientation sur l'avenir institutionnel de la Martinique, élaboré par le Congrès des élus départementaux et régionaux, a été remis au Gouvernement. Il prévoit la constitution d'une nouvelle collectivité territoriale destinée à se substituer au département et à la région.

En Guadeloupe, le Conseil général et le Conseil régional souhaitent une évolution similaire. Cependant, l'idée d'une collectivité territoriale unique, dans le cadre de l'article 73, ne concernerait que la Guadeloupe continentale, alors que les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin pourraient devenir des collectivités distinctes sous le régime de l'article 74 de la Constitution.

Une consultation des populations de Guadeloupe et de Martinique doit, à cet égard, se dérouler le 7 décembre prochain.

En Guyane, toute évolution statutaire est, pour l'instant, bloquée par l'absence de consensus entre Conseil général et Conseil régional.

Enfin, **la Réunion a choisi de privilégier la stabilité institutionnelle** et le maintien des deux collectivités régionale et départementale, ce statu quo étant constitutionnellement garanti.

*** les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution**

Cet article, qui renvoie aux régimes de la **spécialité législative et de l'autonomie**, concerne les anciens territoires d'outre-mer (TOM), qui deviennent des « collectivités d'outre-mer ». Il prévoit que le statut de chacune d'entre elles est défini par une **loi organique** qui détermine notamment l'étendue du régime de spécialité législative, les compétences de la collectivité et son organisation institutionnelle.

En outre, l'article 74 comporte des dispositions particulières applicables aux collectivités d'outre-mer dotées d'un **statut d'autonomie**.

Ainsi, la loi organique les concernant pourra confier au Conseil d'Etat le contentieux de certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant dans le domaine de la loi.

De même, cette **assemblée pourra modifier**, après constatation du Conseil constitutionnel, **une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité** et qui interviendrait dans le domaine de compétence de celle-ci (procédure dite « de déplacement »).

Le statut d'une telle collectivité pourra également l'autoriser à prendre, en faveur de sa population, des mesures justifiées par les nécessités locales en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier.

Enfin, il est prévu que **la collectivité puisse participer aux compétences de l'Etat**, sous le contrôle de ce dernier et dans le respect des garanties relatives à l'exercice des libertés publiques.

Il convient de noter que l'article 74 regroupe à la fois des collectivités qui, comme Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, sont soumises à une **spécialité législative partielle**, et des **collectivités ayant un statut d'autonomie très avancé** (Polynésie française, Wallis-et-Futuna).

S'agissant de Mayotte, elle constitue, depuis la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, une **collectivité départementale** dont l'évolution institutionnelle est définie jusqu'en 2010 :

- transfert de l'exécutif du représentant de l'Etat au bénéfice du président du Conseil général au 1^{er} avril 2004 ;
- caractère exécutoire des actes de la collectivité départementale à compter de 2007 ;
- possibilité pour le Conseil général d'adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte en 2010.

Aucune évolution institutionnelle n'est prévue pour Saint-Pierre-et-Miquelon. Quant aux dispositions sur **l'autonomie**, elles ont vocation à concerner plus particulièrement la **Polynésie française** pour laquelle le Gouvernement a récemment déposé un **projet de loi organique** au Parlement.

● L'article 72-3 prévoit toutefois un **traitement séparé** pour deux collectivités :

- la **Nouvelle-Calédonie**, qui fait l'objet de dispositions spécifiques au titre XIII de la Constitution (Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie) ;

- les **Terres australes et antarctiques françaises**, dont le statut sera défini par la loi. En effet, ces territoires ne comptent aucune population permanente, hormis des équipes scientifiques.

II. LA LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER DU 21 JUILLET 2003

Cette année a également été marquée par **l'adoption d'une loi de programme pour l'outre-mer**. La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 comprend ainsi des mesures visant, sur un horizon de quinze ans, à promouvoir un développement économique durable pour l'outre-mer français.

Trois grands axes structurent ce projet de loi :

1°) **L'encouragement à la création d'emplois.**

A côté d'un renforcement de l'allègement des charges sociales pour les entreprises, la loi comporte des dispositions particulières destinées à favoriser l'emploi des jeunes :

● **Un dispositif renforcé d'exonération de charges sociales.**

La loi prévoit un relèvement du seuil du salaire en deçà duquel l'exonération de charges sociales est de 100 % :

– il s'agit désormais du SMIC majoré de 40 % pour les entreprises des secteurs de l'industrie, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, des énergies renouvelables, de la pêche, des cultures marines, de l'aquaculture, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et des centres d'appels ;

– et du SMIC majoré de 50 % pour les entreprises de l'hôtellerie, du tourisme et de la restauration relevant du tourisme classé.

Dans le secteur du BTP, les entreprises comptant, au plus, 50 salariés se voient exonérées totalement des cotisations sociales patronales dans la limite d'un plafond égal au SMIC majoré de 30 %.

En outre, le mécanisme dégressif prévu par la loi d'orientation relative à l'outre-mer pour les entreprises comptant, au plus, 10 salariés, qui impose une réduction progressive de l'exonération de charges dès que l'effectif de l'entreprise dépasse ce seuil au cours d'une même année, est supprimé.

Les exonérations de charges sociales sont, par ailleurs, étendues aux entreprises du transport aérien, maritime et fluvial desservant l'outre-mer.

Enfin, il est prévu un maintien des exonérations de charges sociales pour les exploitants agricoles engagés dans une diversification de la production ou dans la mise en valeur de terres incultes, lorsque leur surface d'exploitation se développe au-delà de 40 hectares.

- **Les mesures en faveur des jeunes.**

Pour favoriser l'embauche de jeunes, sont notamment prévus :

- différentes **aides aux entreprises** : aide de l'Etat pour l'embauche de jeunes diplômés, prime au recrutement dans le cadre d'un contrat d'accès à l'emploi (CAE), prime particulière à l'embauche pour les jeunes mahorais et les jeunes wallisiens-et-futuniens ;

- l'aménagement du dispositif de congé-solidarité, qui est désormais élargi aux jeunes sortant d'un contrat emploi-jeune et qui peut également donner lieu au remplacement d'un salarié à temps complet par le recrutement de deux jeunes à temps partiel.

Le titre de travail simplifié (TTS) est aménagé et élargi pour faciliter les embauches.

Enfin, des mesures visent à favoriser **l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté**, en particulier à travers le service militaire adapté.

2°) La relance de l'investissement privé.

- Le **dispositif de défiscalisation** voit sa portée élargie.

Ainsi, sa durée de validité est prolongée jusqu'au 31 décembre 2017, la plupart des investissements étant désormais éligibles, sauf ceux réalisés dans un nombre restreint de secteurs. En outre, le seuil d'agrément obligatoire est relevé de 760.000 à 1.000.000 d'euros. La « double défiscalisation » (non déductibilité de l'assiette fiscale des aides résultant de la mise en œuvre des régimes autonomes d'aides fiscales aux investissements propres à Mayotte, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et à Saint-Pierre-et-Miquelon, est désormais autorisée. Par ailleurs, la réduction d'impôt sur le revenu devient imputable, sans plafonnement, dès la première année. Enfin, les procédures administratives liées à l'obtention de l'agrément sont allégées (agrément tacite).

- D'autre part, **quatre secteurs font l'objet d'un soutien renforcé dans le cadre de la défiscalisation**, par une majoration du taux de défiscalisation ou par une augmentation de la réduction d'impôts : le tourisme, le logement, les énergies renouvelables ainsi que les petites et très petites entreprises.

3°) Le soutien aux collectivités territoriales.

● Des **capacités financières** renforcées

La loi crée une **dotation exceptionnelle** en faveur des communes d'outre-mer afin qu'elles puissent s'acquitter de **l'obligation de recensement de leurs bases fiscales**, conformément à la loi d'orientation pour l'outre-mer.

De même, la loi autorise les **offices de l'eau** qui sont, dans les DOM, rattachés aux départements, à **instaurer une redevance** pour leur permettre de mettre en œuvre la politique de l'eau.

● Des **compétences confortées**

Par ailleurs, la loi prévoit que les établissements publics et les syndicats mixtes à qui incombent l'élaboration, l'approbation, le suivi et la révision des schémas de cohérence territoriale, sont associés à l'élaboration des **schémas d'aménagement régional** (SAR).

Les **régions d'outre-mer** se voient, en outre, confier la création et la gestion **d'infrastructures ferrées supra-communales** impliquant des investissements importants.

Des dispositions précisent, enfin, le régime applicable à l'exercice par les **régions d'outre-mer des pouvoirs de police de la circulation et de police de conservation du domaine** dans l'hypothèse où la **voirie nationale** leur a été transférée.

La loi comporte **d'autres dispositions** concernant :

– la fiscalité applicable à la **construction et à l'amélioration de logements sociaux** ;

– le **renforcement de la continuité territoriale**, avec l'instauration d'un dispositif visant à contribuer, chaque année, en faveur des résidents d'outre-mer, à l'abaissement du coût d'un billet d'avion vers la métropole ou une autre collectivité ;

– les règles relatives à l'implantation ou à l'extension des grandes et moyennes surfaces à prédominance alimentaire ;

– enfin, à **l'actualisation et à la modernisation du droit applicable outre-mer**, non seulement par la **ratification d'ordonnances**, mais aussi par **l'autorisation donnée au Gouvernement** d'en publier de nouvelles dans des domaines variés.

III. L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DES DÉPARTEMENTS ET DES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Les données chiffrées que votre rapporteur pour avis vous présente ici sont celles recueillies par l'**Institut d'Emission des DOM** (IEDOM). Il s'agit des dernières données disponibles.

A. LA MARTINIQUE

● En 2001, la valeur de la **production agricole** en Martinique était estimée à 298,1 millions d'euros, en diminution de 4,9 % par rapport à l'année précédente. Cette baisse est essentielle imputable au recul des productions végétales (- 12 %) lié à la sécheresse.

En effet, l'agriculture martiniquaise est confrontée à l'irrégularité et à la répartition inégale des pluies, malgré les efforts importants réalisés en matière d'irrigation.

Au sein de la production agricole, la filière de la banane occupe une place prépondérante : 29 % de la surface agricole utile, 86 % de la population active agricole. En outre, **la banane est la première recette d'exportation de l'île et représente 40 % de la valeur totale de ses exportations en 2002**. Le volume de bananes exporté a fortement progressé en 2002 : + 18 % (288.224 tonnes). L'année 2002 a été marquée par une chute sensible des prix de vente sur le marché métropolitain, qui a conduit la France à demander à la Commission européenne une revalorisation de l'avance sur l'aide compensatoire. A partir de la fin de l'année 2002, un redressement des cours s'est amorcé grâce à une baisse de la production des pays latino-américains, touchés par des pluies abondantes.

La **filière canne-sucre** présente des signes de redynamisation liés à l'industrie du rhum. Pourtant, avec une récolte de 239.000 tonnes de canne en 2002, soit 8,8 % de la récolte de l'ensemble des DOM, **la production de canne ne représente que 4,8 % de la production agricole martiniquaise car sa valorisation reste faible**. La mécanisation croissante de la récolte permet toutefois d'augmenter les rendements et contribue à résoudre les problèmes liés au manque de coupeurs.

● Représentant 6,2 % de la valeur ajoutée totale en Martinique, la **branche du BTP** occupe le cinquième rang de ses activités. L'année 2002 a été particulièrement difficile pour ce secteur, comme en témoigne le recul des ventes de ciment (- 7,5 % sur un an). **C'est la faiblesse de la commande publique qui est à l'origine de ces difficultés.**

● Une **dégradation s'observe également en 2002 dans le secteur industriel**, en raison du pessimisme des chefs d'entreprises et de l'allongement des délais de paiement. Les perspectives d'activité **pour 2003** étaient orientées **plus favorablement**, en particulier dans la branche chimie dont les investissements se poursuivent.

● **Le tourisme a connu des résultats médiocres en 2002.** Selon l'Agence régionale pour le développement du tourisme à la Martinique (ARDTM), les dépenses directes de la part des visiteurs auraient représenté 213 millions d'euros en 2002, contre 227 millions d'euros en 2001 et 263 millions d'euros en 2000. La Martinique a reçu en 2002 environ 736.000 visiteurs, soit une diminution de 2,6 % par rapport à l'année précédente. Cependant, le flux de visiteurs, en recul de 13 % sur le premier semestre, a connu une reprise à partir du deuxième semestre.

● **Enfin, le secteur du commerce, première activité du secteur privé en Martinique (14 % de la valeur ajoutée), connaît un certain dynamisme**, le commerce de détail enregistrant toutefois une croissance de son chiffre d'affaires moindre que celle du commerce de gros.

B. LA GUADELOUPE

● **Le secteur agricole** qui, selon les dernières données disponibles, représentait, en 1999, 4,2 % de la valeur ajoutée, connaît une mutation liée à la baisse du nombre d'exploitations qui se traduit par une **baisse du niveau de la production**. L'insuffisance de l'eau contribue également à la diminution des rendements. Par conséquent, en 2001, la production agricole a diminué de 5,6 %, représentant 270 millions d'euros.

La **première production est la banane** (39,2 millions d'euros).

La production de sucre se maintient, quant à elle, à 38,2 millions d'euros. Son déclin tendanciel depuis dix ans a pourtant freiné la modernisation de l'industrie du sucre. La **filière du rhum connaît cependant une relance en 2000 (+ 9,7 %)** grâce à la réouverture de l'usine de Bonne-Mer.

Les autres productions végétales, essentiellement des fruits, restent destinées au marché local, à l'exception toutefois du melon qui est exporté vers la métropole.

- La **production halieutique** est restée stable en 2002, à 10.100 tonnes, dont 93 % de poissons. Elle ne permet pas de couvrir les besoins de la population, estimés entre 13.000 et 15.000 tonnes.

- Le **secteur du BTP occupe une place importante dans l'économie guadeloupéenne** (9,4 % de la valeur ajoutée en 1999 et 12 % de la population active). Il se caractérise par une forte atomisation, moins de 3 % des entreprises du secteur employant plus de 10 salariés. En 2002, le BTP a connu une évolution défavorable en raison de l'alourdissement des charges et du resserrement des trésoreries de ses entreprises.

- L'**industrie guadeloupéenne**, relativement récente, est principalement établie sur la commune de Baie-Bahault, sur le site de Jarry, qui fait l'objet d'un projet de modernisation (« Jarry 2000 »). L'évolution du secteur a été plutôt défavorable en 2002, sous l'effet des difficultés du BTP. Cependant, des filières telles que l'imprimerie et l'optique ont bénéficié d'une conjoncture plus positive.

- Enfin, le **tourisme traverse une crise durable**. Commencée avant 2001, elle se traduit par une baisse de la fréquentation sous l'effet de la concurrence de la République Dominicaine et de Cuba, mais aussi par des coûts de production élevés qui grèvent la rentabilité des établissements.

Le succès de la Route du Rhum et l'importante campagne de promotion de la Guadeloupe en métropole ont contribué à une amélioration de la situation à la fin de l'année 2002, qui ne s'est toutefois pas confirmée en 2003.

C. LA RÉUNION

Après une fin d'année 2001 exceptionnellement dynamique, la Réunion a subi un **brusque ralentissement d'activité au premier semestre 2002**, provoqué notamment par un **recul de la consommation lié au passage à l'euro**. L'investissement a, quant à lui, continué à ralentir, poursuivant un mouvement engagé dès 2001.

- En 2002, **l'agriculture réunionnaise** a pâti du passage de deux cyclones, qui ont entraîné une diminution considérable de la production de fruits (41 %) et légumes (28 %). La production de canne à sucre a été stable à 1,8 million de tonnes, cette culture étant toujours menacée par la pression foncière qui s'exerce sur les terres agricoles du fait de l'extension des zones d'habitation et d'activité économique.

- La **filère de la pêche** semble connaître une évolution contrastée, bien que les statistiques fassent défaut pour 2002. Les prises de la petite pêche seraient restées stables, de même que les captures de la pêche industrielle (légine et langouste), alors que celles de la pêche au large auraient enregistré une diminution significative.

- Un **ralentissement de l'activité** s'est manifesté en 2002 dans le **secteur du BTP** (- 4 %). En 2001, ces entreprises avaient souffert d'une forte hausse du coût des consommations intermédiaires qui avait obéré leur taux de valeur ajoutée et s'était traduit par une dégradation de leur situation financière. A cela s'est ajouté en **2002 l'achèvement d'importants chantiers routiers ou de construction publique**, qui n'ont pas été relayés par de nouvelles commandes.

- Malgré de fortes incertitudes pesant sur les dessertes aériennes, du fait des difficultés, puis de la disparition de deux compagnies (Aérolyon en avril 2002 et Air Lib en janvier 2003), le **secteur du tourisme** présente un **bilan positif** avec une augmentation de 0,5 % du nombre de touristes (426.000 en tout), la Réunion confortant ainsi une position de destination refuge. Les retombées financières de ce secteur sur l'économie de l'île sont estimées à 347 millions d'euros en 2002, en hausse de 10,5 %.

D. LA GUYANE

L'année 2002 a été marquée, en Guyane, par la stagnation, voire le recul des principales activités économiques, alors que les indicateurs macro-économiques ont connu une évolution plutôt défavorable : remontée du chômage, ralentissement de la consommation des ménages, liés notamment à une grève dure qui a affecté l'un des principaux groupes de distribution du département, tensions inflationnistes.

- En dépit d'une activité soutenue, avec 11 tirs réussis et 14 satellites mis en orbite, **l'année 2002 a été décevante pour le secteur spatial**, en raison de l'échec du vol inaugurant la version « dix tonnes » d'Ariane 5 et la perte de deux satellites. En outre, le ralentissement des échanges internationaux et l'intensification de la concurrence américaine ont pesé sur la rentabilité du secteur. Les commandes adressées à Arianespace demeurent néanmoins

importantes : au 31 décembre 2002, étaient prévus 45 lancements (36 satellites et 9 engins spatiaux de desserte de la station spatiale internationale).

Malgré un contexte international perturbé, le **secteur aurifère est resté bien orienté**, grâce à la bonne tenue des cours de l'or, permettant une augmentation de 10 % des exportations en valeur. En outre, la reprise des travaux d'exploration sur le site de Camp Caïman laisse espérer le redémarrage à l'horizon 2005 de l'exploitation industrielle de l'or primaire.

- Le **secteur de la construction** a été **affecté par le ralentissement de la commande publique**, en particulier dans le domaine du logement (- 26 %). L'accélération de la consommation de la ligne budgétaire unique à la fin de l'année 2002 laissait toutefois espérer une reprise de la construction de logements sociaux en 2003.

- Après de mauvais résultats en 2001, le **tourisme a retrouvé un rythme normal** grâce à la reprise des activités spatiales d'une part, et de la desserte aérienne des communes de l'intérieur d'autre part. La Guyane a également bénéficié d'un report de la clientèle des Antilles.

- Pour la troisième année consécutive, le **secteur de la pêche crevettière a de nouveau connu des difficultés en 2002**, en raison de la baisse des cours et de la réduction des prises, qui sont restées en-dessous du quota autorisé. Le secteur des poissons a également enregistré une diminution des captures (- 14 %), en particulier s'agissant des vivaneaux. Malgré un recul des exportations en volume (- 10 %) et en valeur (- 38 %), la pêche reste la troisième activité exportatrice du département.

- Le **bilan 2002 de l'activité rizicole s'avère également négatif**, le déroulement de la récolte ayant été très perturbé au premier semestre par des pluies importantes et, plus généralement, par la poursuite de l'avancée de l'eau de mer dans le polder de mana. Quant à l'exploitation forestière, elle n'a pas évolué en 2002, mais pourrait être relancée grâce à la signature, en 2003, d'une convention-cadre entre l'Etat, la région, les chambres consulaires et les syndicats des métiers du bois.

E. MAYOTTE

Mayotte a connu un **développement accéléré depuis quinze ans**, passant d'une économie basée principalement sur le secteur agricole (60 % de la population active en 1985) à une économie de services, caractérisé notamment par l'éclosion des grandes surfaces. Grâce à une demande en croissance, le **secteur du BTP, soutenu par la commande publique, a connu un essor sans précédent** sur la période, alors que le **secteur industriel reste**

limité par les contraintes du marché intérieur. Par ailleurs, Mayotte offre peu de richesses produites localement.

L'insuffisance et le manque de fiabilité des données sont des obstacles à l'appréciation de la situation économique. L'enquête conjoncturelle menée depuis 2000 par l'Institut d'Emission des DOM (IEDOM) permet néanmoins de dégager quelques tendances.

- Le secteur primaire repose surtout sur une **agriculture vivrière**, complétée par quelques cultures de rente (ylang-ylang, vanille, cannelle). Cependant, ces productions sont en recul, en raison des changements de mode de vie. En 2002, la filière traditionnelle d'exportation d'essence d'ylang-ylang a cédé sa place de culture leader au développement de l'aquaculture, sous l'effet de l'ouverture, en 2001, du marché européen aux produits de la pêche de Mayotte.

- Le dynamisme du **BTP**, s'il a été ralenti par la diminution des commandes publiques, a en revanche profité d'une **progression de la demande du secteur privé**, soutenue par les effets incitatifs du dispositif de défiscalisation.

- En 2002, 45 % des entreprises immatriculées à la Chambre professionnelle de Mayotte relevaient du **secteur du commerce, qui représente la principale activité de l'archipel** et a connu l'année dernière une croissance importante.

- Compte tenu de sa faible taille et d'un nombre limité de plages de sable blanc, **Mayotte n'a pas vocation à accueillir un tourisme de masse.** Elle privilégie donc un tourisme vert, axé sur la découverte du lagon, de la faune et de la flore des îles. Le prix du billet d'avion et l'absence de ligne aérienne directe restent des freins au développement du tourisme, qui a tout de même progressé en 2002.

F. SAINT-PIERRE ET MIQUELON

L'année 2002 a été, selon l'IEDOM, dominée, comme les autres années, par des préoccupations relatives à la diversification de l'économie et au maintien d'un niveau d'activité permettant de garantir des revenus au plus grand nombre.

- Le quota de pêche à la morue a été reconduit pour la saison 2002-2003, après avoir été plusieurs fois réduit en raison de la fragilité de la ressource. Son niveau reste faible, de sorte que l'activité de **pêche industrielle et celle de transformation stagnent**, avec un taux de rentabilité insuffisant.

- **La commande publique est restée stable dans le secteur du BTP**, portant sur des travaux d'adduction d'eau, d'assainissement et d'électrification. Cependant, le retard dans le lancement des appels d'offre et des paiements ont entraîné des difficultés.

- **Le secteur du tourisme** (31.000 passagers), tiré surtout par le tourisme de croisière, enregistre une hausse de son activité par rapport à 2001 (+ 17 %).

- **La diversification économique** se traduit par un développement de l'agriculture et de l'aquaculture.

- Enfin, le **secteur des hydrocarbures** continue à susciter des espoirs, même si le forage exploratoire d'un premier puits en 2001 n'a pas révélé de ressources exploitables.

G. LES AUTRES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER

1. La Nouvelle-Calédonie

La situation économique de la Nouvelle-Calédonie en 2002 et au début de 2003 a montré de **bonnes capacités de réaction aux difficultés liées aux aléas extérieurs**. Une **tenue des cours du nickel** nettement plus satisfaisante que ce qu'aurait pu faire craindre le ralentissement conjoncturel mondial a constitué un facteur très favorable. La Nouvelle-Calédonie est, rappelons-le, le troisième producteur mondial de nickel, avec une production égale à 7,2 millions de tonnes de minerai.

- Les **grands projets d'investissement** n'ont pas été remis en cause, bien que certains aient dû être retardés. Ils ont **apporté un soutien à l'activité**, qui s'est amplifié pendant l'année 2002, notamment avec le démarrage des travaux préliminaires du projet Goro-nickel d'INCO. L'ajournement de ce projet a certes été ressenti, mais la bonne conjoncture en a limité l'impact.

Le projet Goro-Nickel.

Ce projet a pour objet d'exploiter un très important gisement de latérites situé à Goro, au Sud du territoire, et de produire du cobalt selon le nouveau procédé d'extraction par acide sulfurique sous pression. Il représente un volume d'investissement considérable, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

Fin 2002, devant l'augmentation des coûts prévisionnels du projet, INCO a décidé de suspendre les travaux et de procéder à son réexamen complet afin d'en réduire le coût, évalué initialement à 1,5 milliard de dollars, mais qui pourrait atteindre entre 1,8 et 1,9 milliard de dollars.

- L'effet sur le tourisme des attentats, puis de la perspective du conflit avec l'Irak et enfin du syndrome respiratoire aigu spécifique (SRAS) a probablement **empêché le secteur touristique de connaître un démarrage plus franc**. Les flux restent, en effet, modestes (105.000 touristes en 2002). Le tourisme n'en a pas moins repris, après la pause de 2001, une progression à un rythme modéré et constitue un secteur important tourné vers l'extérieur.

- La desserte aérienne, sans avoir retrouvé la capacité et la diversité qu'elle avait connues, a été au moins consolidée. **La reprise, début 2003, par Aircalin de la ligne Tokyo-Nouméa**, en accord et en collaboration avec Air France a mis fin aux craintes qui avaient pu s'exprimer.

- Plus limité en valeur absolue mais très dynamique, le **développement de la pêche**, venant s'ajouter à une **aquaculture qui paraît se confirmer** (en particulier dans la filière de la crevette), met en évidence **l'atout économique que constitue le domaine maritime**, alors qu'à échéance beaucoup plus lointaine (une ou plusieurs décennies), une possible exploitation des hydrates de carbone identifiés en limite de zone économique exclusive (ZEE) avec l'Australie pourrait conforter la double vocation terrestre et maritime de l'économie calédonienne.

En ce qui concerne **l'agriculture**, les **productions commerciales traditionnelles (café, coprah) n'ont pas connu l'évolution espérée**. La production de café, qui était remontée d'un minimum de 18 tonnes en 2000 à 49 en 2001, est retombée à 20,2 tonnes en 2002. Après avoir baissé de 184 tonnes à 114 tonnes en 2001, la production de coprah s'est stabilisée en 2002 à 118 tonnes, les problèmes de débouchés n'ayant pas encore trouvé de solution. La reprise par le producteur d'électricité Enercal de la centrale au coprah d'Ouvéa contribuera certainement à fournir un débouché stable à la production de cette île.

L'élevage bovin, première spéculation de l'agriculture calédonienne, est surtout orienté vers la production de viande et s'est maintenu à 4.004 tonnes (4.037 en 2001), assurant la couverture quasi exhaustive des besoins locaux en viande (93,2 %). En revanche la production de lait est insignifiante par rapport à la consommation (moins de 2 %). **L'élevage porcin** s'est développé, passant de 1.544 tonnes en 2001 à 1.615 tonnes en 2002, assurant la couverture de l'essentiel des besoins locaux (92 %).

Confortée par d'importants transferts de la métropole qui contribuent au développement de programmes d'investissements publics et privés substantiels, **l'économie calédonienne a donc connu en 2002 en rythme d'activité honorable.**

2. La Polynésie française

L'exercice 2002 a vu une **stabilisation de l'économie polynésienne**, le premier semestre médiocre ayant été suivi d'une reprise au deuxième semestre. Ralentissement économique et effet des attentats du 11 septembre se sont conjugués pour provoquer un arrêt de la croissance du fait des problèmes rencontrés par deux des moteurs de l'économie polynésienne, **la perle noire et le tourisme.**

Le dispositif d'aide de l'Etat, mis en place d'abord par le pacte de progrès de 1994 au moment de la suspension des essais, puis par la convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française en 1996 au moment de l'arrêt définitif paraît, en revanche, avoir bien joué son rôle. Les transferts de l'Etat ont augmenté de 1,4 % à 1.070 millions d'euros, hors remboursements sociaux.

● **Les activités tournées vers l'extérieur, en revanche, n'ont globalement pas retrouvé la croissance.** Les exportations de perle noire, principal poste commercial du Territoire, sont restées stables à 125 millions d'euros, après avoir baissé de 27 % en 2001. Le nombre de touristes, qui avoisinait les 250.000 en 2000, a continué à décroître et est revenu à 189.050, en baisse de 17 %. Leur contribution à l'économie polynésienne, estimée à 320 millions d'euros en 2000, n'a sans doute pas dépassé les 250 millions d'euros en 2002.

● **La pêche, en revanche, a échappé à la morosité.** Soutenue par un vigoureux programme territorial, elle a connu une nouvelle croissance sensible puisque les exportations ont augmenté de 38 % en volume et de 67 % en valeur à 11,1 millions d'euros, traduisant la réussite d'une démarche de recherche de qualité.

● Dans le domaine agricole, si la **filière coprah** a suscité des inquiétudes ces dernières années, les résultats récents, témoignant de l'effort du service de l'agriculture, sont plus encourageants. La production de coprah a repris en 2002 sa croissance, en hausse, à 9.649 tonnes, de 11,3 % après une baisse de 6 % en 2001 et une hausse de 23 % en 2000. Sous-produit de cette filière, le monoï a vu ses exportations reprendre en 2002 (+ 9,2 %), après une chute importante en 1995 et 1996.

En revanche, le **nono** continue à nourrir des espoirs car il peut constituer une source de revenus pour les populations de nombreuses îles (Marquises et Tuamotu). Il a connu un développement particulièrement important qui, après s'être ralenti en 2000, a repris vigoureusement en 2001 où les exportations ont plus que doublé, tendance confirmée en 2002 avec une croissance des recettes d'exportation de 11,5 %.

Il convient de citer encore la **vanille**, particulièrement réputée, et dont la production a augmenté de 23 %.

La croissance a également pâti des **difficultés rencontrées en matière de transport aérien**. Une démarche volontariste des pouvoirs publics locaux devait permettre, fin 2002, de retrouver un niveau de desserte plus conforme aux objectifs de développement.

Sur le plan macroéconomique, la part des ressources propres du territoire dans la couverture de ses besoins extérieurs a stagné, la part relative des transferts publics restant encore prépondérante.

3. Wallis-et-Futuna

L'intégration de l'économie de Wallis-et-Futuna progresse, mais à un rythme relativement lent. En effet on peut encore considérer actuellement qu'y coexistent deux types d'économie :

– la **sphère des productions traditionnelles**, largement organisée par des systèmes d'échanges réglés par la coutume ;

– et **celle des autres biens**, dont l'acquisition est permise, pour une large part, par **les flux financiers provenant de l'Etat**, ainsi qu'à un moindre titre des personnes originaires du territoire résidant à l'extérieur. Les exportations de biens ne représentent qu'une ressource marginale.

Une évolution est toutefois en cours et l'on assiste à un **développement du secteur privé** en valeur absolue, même si le secteur public conserve un poids très important en valeur relative.

L'appréciation quantitative du développement économique se heurte à **l'imperfection de l'appareil statistique**, qui permet **difficilement de disposer de chiffres précis**. La taille du territoire et son isolement, la modestie de ses moyens, ajoutées à des situations juridiques originales mais souvent génératrices de flou, expliquent cet état de fait, même si d'importants efforts ont été faits, notamment avec le recensement agricole.

Sous ces réserves, on observe une **constance de l'emploi salarié** déclaré à la caisse locale de retraites à 1.811 personnes, soit -1,7 % entre septembre 2001 et septembre 2002, après une augmentation de 7,4 % entre mars 2000 et mars 2001.

- **Le secteur public emploie l'essentiel de cette main-d'œuvre** avec 1.058 agents locaux à la fin septembre 2002, tandis que le secteur privé (et semi-public) en comptait 753 à la même date. Enfin, 560 personnes ont été employées dans les chantiers de développement pour une durée de trois mois, représentant l'équivalent de 135 emplois à plein temps.

- **Le commerce et les services** (informatique et réseau Internet, maintenance électroménager) emploient 60 % des actifs du secteur privé, le BTP ayant enregistré en 2001 une baisse de 14,1 % correspondant, pour une part, à l'achèvement de la piste de l'aérodrome de Wallis.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN DES CRÉDITS

CHAPITRE I^{ER}

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

I. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

Le projet de budget du ministère de l'outre-mer pour 2004 s'élève à **1,121 milliard d'euros**, contre 1,085 milliard d'euros l'année précédente, ce qui représente une **progression de + 3,3 %**. Il convient de noter cette évolution favorable dans un contexte budgétaire tendu.

A. STRUCTURE PAR NATURE DES DÉPENSES

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires se montent à **862,9 millions d'euros**, ce qui correspond à 77 % de l'ensemble des dépenses.

Elles connaissent une **forte progression en 2004** (+ 6,6 %), soit **53,3 millions d'euros supplémentaires**, ce qui traduit une augmentation des dépenses d'intervention (+ 8 %), essentiellement en raison de l'inscription d'une dotation destinée à financer le relèvement du plafond de la couverture maladie universelle complémentaire.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES ORDINAIRES

	Montant en LFI pour 2003 (en M€)	Montant en PLF pour 2004 (en M€)	Evolution en volume (en M€)	Evolution en %
<u>TITRE III – MOYENS DES SERVICES</u>				
Personnel	142,8	144,2	+ 1,4	+ 1 %
Fonctionnement	36,1	37,5	+ 1,4	+ 3,9 %
Total Titre III	178,9	181,8	+ 2,8	+ 1,6 %
<u>TITRE IV – INTERVENTIONS PUBLIQUES</u>				
Interventions politiques et administratives	108,9	116,4	+ 7,5 %	+ 6,9 %
Action économique	477	477,1	+ 0,1 %	+ 0,02 %
Action sociale	44,7	87,5	+ 42,8	+ 95,7 %
Total Titre IV	630,7	681,1	+ 50,4	+ 8, %
TOTAL DÉPENSES ORDINAIRES	809,6	862,9	+ 53,3	+ 6,6 %

Source : Ministère de l'outre-mer

2. Les dépenses en capital

Les dépenses en capital subissent, en revanche, une **diminution de 5,7 % en autorisations de programme** et de **6,2 % en crédits de paiement**, lesquels s'établissent respectivement à 258,4 et à 392,9 millions d'euros.

Cette évolution consistant à **sacrifier les dépenses d'investissement** est regrettable car elle hypothèque l'avenir du développement économique.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES EN CAPITAL

	Montant en LFI pour 2003 (en M€)		Montant en PLF pour 2004 (en M€)		Evolution en volume (en M€)		Evolution en %	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
TITRE V – INVESTISSEMENTS EXÉCUTÉS PAR L'ÉTAT								
Equipements administratifs et divers	7,75	5,3	7,75	5	0	- 0,3	-	- 3,9 %
Investissements hors de métropole	1,22	0,9	3	1,9	+ 1,78	+ 1	+ 146 %	+ 111 %
Total Titre IV	8,97	6,2	10,75	6,9	+ 1,78	+ 0,7	+ 20 %	+ 11,3 %
TITRE VI – SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT								
Logement et urbanisme	287,5	173	287,5	173	0	0	-	-
Equipements administratifs et divers	1,9	1,3	0,8	0,2	- 1,1	- 1,1	- 58 %	- 84,6 %
Investissements hors de métropole	118,5	95,1	93,9	78,41	- 24,6	- 16,7	- 20,5 %	- 17,6 %
Total Titre VI	407,9	269,4	382,1	251,5	- 25,8	- 17,9	- 6,3 %	- 6,6 %
TOTAL DÉPENSES EN CAPITAL	416,9	275,6	392,9	258,4	- 24	- 17,2	- 5,7 %	- 6,2 %

Source : Ministère de l'outre-mer

3. Evolution globale du budget

Au total, si le **budget de l'outre-mer pour 2004 augmente de 36,1 millions d'euros (+ 3,3 %)**, cette progression résulte en fait d'un **double mouvement** :

- d'augmentation des dépenses ordinaires (+ 53,3 millions d'euros) ;
- de réduction des dépenses en capital (- 17,2 millions d'euros).

ÉVOLUTION GLOBALE DU PROJET DE BUDGET POUR 2004

	Montant en LFI pour 2003 (en M€)	Montant en PLF pour 2004 (en M€)	Evolution en volume (en M€)	Evolution en %
Dépenses ordinaires	809,6	862,9	+ 53,3	+ 6,6 %
Dépenses en capital	275,6	258,4	- 17,2	- 6,2 %
TOTAL BUDGET	1 085,2	1 121,3	+ 36,1	+ 3,3 %

Source : Ministère de l'outre-mer

B. STRUCTURE PAR DESTINATION DES DÉPENSES

Le budget du ministère de l'outre-mer lui permet essentiellement d'intervenir dans les 4 domaines prioritaires :

– L'emploi et l'insertion sociale

Les crédits consacrés à ce volet sont, en grande partie, regroupés dans la dotation budgétaire du Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ils servent à conduire des actions spécifiques en faveur de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle.

Il s'agit de tenir compte d'une situation sociale particulièrement difficile, en raison de la croissance démographique et de la situation économique.

Le montant affecté à ce type d'action s'élève à **649 millions d'euros pour 2004**, contre 606 millions d'euros en 2003, soit une progression de 45 millions d'euros (+ 7 %).

– L'amélioration du logement

Pour 2004, le montant des crédits destinés au logement a été reconduit à **173 millions d'euros**. Cette simple reconduction est insuffisante au regard de l'ampleur et de la diversité des besoins. Les actions dans ce domaine se répartissent globalement entre les aides à la construction de logements neufs, l'aide à l'amélioration de l'habitat et l'aide à la résorption de l'habitat insalubre.

– Les subventions aux collectivités

Cette composante regroupe les dotations du ministère de l'outre-mer destinées à compenser les transferts de charges et les pertes de recettes, et à verser des **subventions de fonctionnement** aux budgets des collectivités locales, des établissements publics tels que l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier et l'office de l'eau dans les DOM, ainsi qu'à divers organismes.

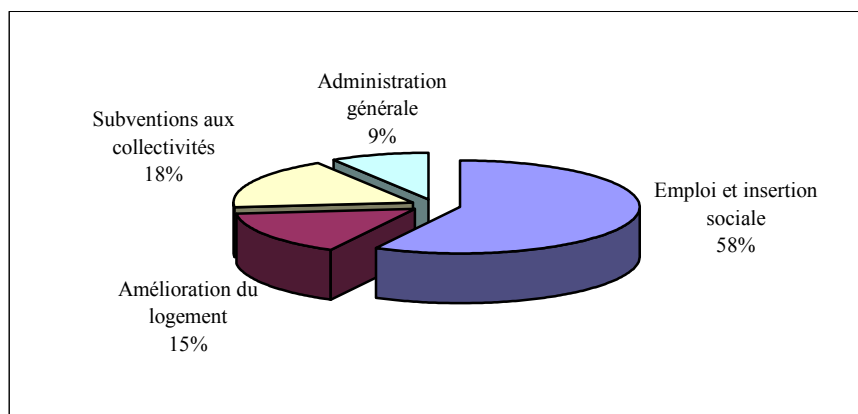
Les crédits qui lui sont destinés s'élèvent, pour 2004, à **199 millions d'euros**, contre 207 millions d'euros l'année précédente.

– L'administration générale

Cette mission renvoie, d'une part, à la fonction dite « état-major », et d'autre part, à la mise en œuvre des politiques de l'Etat au plan local.

Elle se voit doter de crédits d'un montant de **100 millions d'euros**, soit une augmentation de 4 millions d'euros par rapport à 2003 (96 millions d'euros).

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER PAR DESTINATION



Source : Ministère de l'outre-mer

II. LES CRÉDITS DES AUTRES MINISTÈRES CONSACRÉS À L'OUTRE-MER

Les crédits du ministère de l'outre-mer ne représentent que 11 % de l'ensemble des crédits que l'Etat consacre à l'outre-mer, soit une enveloppe de l'ordre de **10,2 milliards d'euros**. De nombreux ministères sont concernés, notamment ceux en charge du tourisme, de l'agriculture, de l'environnement, de la culture ainsi que, bien sûr, celui des affaires sociales, qui finance une partie des allègements de charges sociales en faveur de l'outre-mer.

A cela, il convient d'ajouter, pour les DOM, les crédits européens versés au titre des fonds **structurels** qui, sur la période 2000-2006, représentent un total de **7,3 milliards d'euros**.

CHAPITRE II

ANALYSE SECTORIELLE

I. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION SOCIALE

A. LES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE

1. Bilan des mesures en faveur de l'emploi

a) L'évolution du chômage

Le chômage continue à toucher une part importante de la population active en outre-mer. Dans les DOM, en 2002, son taux est en effet compris entre 19 % en Guyane et 28 % à la Réunion (24,6 % pour la Martinique et 26 % pour la Guadeloupe).

Il est plus faible à Saint-Pierre-et-Miquelon (13 %) et plus élevé à Mayotte (31,4 %).

Le chômage des jeunes est malheureusement très répandu. A la Réunion, il touche plus de 60 % des jeunes, en Guadeloupe 57,5 %, alors qu'il est de 20,7 % en moyenne en métropole.

b) Bilans des mesures d'aides à l'emploi

Les mesures spécifiques destinées à soutenir les créations d'emplois dans les départements d'outre-mer sont financées par le Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon (FEDOM).

(1) Les aides à l'emploi dans le secteur non-marchand

Une partie des crédits destinés à l'emploi sert au secteur non-marchand :

- les contrats emploi-solidarité (CES) ;
- les contrats emploi-consolidés (CEC) ;
- les contrats d'insertion par l'activité (CIA) ;
- les contrats emploi-jeunes.

Les mesures de soutien à l'emploi dans le secteur non-marchand

Les contrats emplois-solidarité (CES) des départements d'outre-mer obéissent aux mêmes règles qu'en métropole. Ce sont des contrats renouvelables à mi-temps à durée déterminée comprise entre trois et douze mois, voire vingt-quatre mois pour certaines catégories de bénéficiaires sur décision du préfet. Ils sont destinés à permettre l'insertion professionnelle de personnes en difficulté dans le secteur d'utilité sociale.

Les contrats emplois-consolidés (CEC) visent à favoriser l'embauche de certains bénéficiaires d'un CES qui ne peuvent trouver un emploi ou une formation à l'issue de ce contrat. Ils sont principalement destinés aux chômeurs de longue durée, aux allocataires du RMI sans emploi depuis au moins un an, aux travailleurs handicapés et aux jeunes de moins de 26 ans.

Les contrats d'insertion par l'activité (CIA) sont des contrats en secteur d'utilité sociale réservés aux allocataires du RMI et à leurs conjoints. D'une durée minimale de trois mois et renouvelables dans la limite de 24 mois, ces contrats sont gérés par les agences d'insertion (ADI).

Les contrats emploi-jeunes s'adressent aux jeunes de moins de 26 ans. D'une durée de cinq ans, ils ont vocation à répondre à des besoins émergents ou non satisfaits dans le secteur d'utilité sociale. Les emplois jeunes financés par le FEDOM concernent uniquement ceux créés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes privés à but non lucratif et les organismes en charge d'une mission de service public. Le financement des emplois jeunes recrutés dans les DOM par les ministères de l'Éducation nationale et de l'Intérieur est assuré par ces ministères.

En 2002, **82.590 mesures** destinées à favoriser l'emploi dans le secteur non-marchand ont été financées, pour une **dépense totale proche de 332 millions d'euros**.

Celle qui compte, en stock, le plus grand nombre de bénéficiaires reste le **contrat emploi-solidarité** (35.749 bénéficiaires).

Vient ensuite le **contrat d'insertion par l'activité (CIA)**, qui a concerné 22.781 personnes en 2001, donnant lieu à la consommation de l'intégralité de l'enveloppe prévue.

Concernant un public de 12.342 personnes, le **contrat emploi-jeune** constitue la mesure la plus coûteuse (135,3 millions d'euros). En 2002, seuls 985 nouveaux contrats ont été signés. Votre rapporteur pour avis s'interroge sur les portes de sortie qui seront données à ces jeunes bénéficiaires.

Les contrats emploi-consolidés bénéficient à un nombre de personnes similaires (11.718), pour un montant de dépenses toutefois nettement inférieur (58,5 millions d'euros).

Enfin, il convient de relever le **taux de consommation relativement élevé des crédits consacrés aux mesures du secteur non-marchand** : il s'établit en moyenne à **89 %** pour l'ensemble des dispositifs.

	Montant en loi de finances initiale pour 2002 (en M€)	Montant en loi de finances « mouvementée » pour 2002 (en M€)	Nombre de mesures en stock en 2002	Montant consommé en 2002 (en M€)	Taux de consommation
Contrats emploi-solidarité	104,05	119,05	35 749	106,22	89,2 %
Contrats emploi-consolidés	53,36	63,35	11 718	58,52	92,4 %
Contrats d'insertion par l'activité	31,63	31,67	22 781	31,67	100 %
Contrats emplois-jeunes	145,43	158,96	12 342	135,27	93 %
TOTAL	334,47	373,03	82 590	331,68	88,9 %

Source : Ministère de l'outre-mer

(2) Les dispositifs d'aide à l'emploi marchand

Votre rapporteur pour avis rappelle que ces crédits servent à financer cinq types de mesures, les quatre dernières ayant été créées par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer :

- le contrat d'accès à l'emploi ;
- le projet initiative-jeune ;

- le congé-solidarité ;
- l'allocation de retour à l'activité ;
- les primes à la création d'emploi.

LES MESURES DE SOUTIEN À L'EMPLOI DANS LE SECTEUR MARCHAND

Le contrat d'accès à l'emploi (CAE) est un contrat aidé spécifique aux DOM. Il peut s'agir d'un contrat à durée déterminée ou indéterminée.

Le projet initiative-jeune (PIJ) s'adresse aux jeunes de moins de 30 ans ou aux bénéficiaires d'un contrat emploi-jeune arrivés au terme de leur contrat, en vue de les aider à réaliser un projet professionnel. Il permet l'attribution d'une aide financière aux jeunes qui suivent un cursus de formation qualifiante, hors de leur département d'origine, ou qui créent une entreprise.

Dans le cas d'une création d'entreprise, l'aide apportée par l'Etat est versée en capital faisant l'objet d'au moins deux règlements d'un montant total maximum de 7.320 euros (15 % maximum de ce montant doit être consacré à des actions de conseil ou de formation à la gestion d'entreprises).

Dans le cas d'une formation professionnelle hors du département d'origine, organisée avec un suivi de l'ANT (agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer) ou d'un autre organisme agréé à cet effet, l'aide versée par l'Etat s'élève à 305 euros par mois sur une durée maximum de deux ans. Cette aide est complétée par le versement d'une prime d'installation d'un montant maximum de 762 euros destinée à couvrir les premiers frais des stagiaires ;

Le congé-solidarité est un dispositif spécifique de préretraite pour les salariés de plus de 55 ans, en contrepartie d'embauches en nombre équivalent de jeunes de moins de 30 ans. Le dispositif est cofinancé par l'Etat, le conseil général et/ou régional, et l'entreprise ;

L'allocation de retour à l'activité (ARA) est une aide financière égale à 60 % du montant du revenu minimum d'insertion (RMI), destinée à accompagner les bénéficiaires de minimats sociaux (RMI, allocation de parent isolé et allocation de solidarité spécifique), qui se réinsèrent sur le marché du travail, en particulier en utilisant le titre de travail simplifié ;

Les primes à la création d'emplois s'adressent aux entreprises dont les activités sont tournées vers les marchés extérieurs. Elles sont versées une fois par an pendant dix ans, le montant moyen du versement annuel représentant 3.465 euros par emploi créé.

● Au cours de l'exercice 2002, 4.478 personnes ont bénéficié d'un **contrat d'accès à l'emploi (CAE)**, pour un montant total de 34 millions d'euros. L'enveloppe prévue pour cette mesure a été consommée à hauteur de 91,6 %, ce qui témoigne de la maturité de ce dispositif.

Quant aux **mesures créées par la loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM)**, elles ont connu une montée en charge inférieure à celle prévue initialement, du fait d'un démarrage tardif (en ce qui concerne l'ARA), ou même, de l'absence de mise en œuvre effective (congé de solidarité, mesures d'aide à l'emploi en faveur de Mayotte). Le bilan qui peut être tiré de la consommation des crédits destinés à ces mesures d'insertion est le suivant :

- S'agissant tout d'abord des **projets initiative-jeune (PIJ)**, leur utilisation s'est avérée dès le premier semestre 2002 nettement en retrait de celle attendue. Ce constat a conduit le **ministère de l'outre-mer, en accord avec les responsables locaux, à proposer une réduction notable des enveloppes ouvertes en début d'année.**

A la date du 31 décembre 2002, **3.507 PIJ** ont été conclus, dont 2.402 PIJ au titre de la mobilité et 1.105 au titre de la création d'entreprise. Cette mesure, qui s'adresse aux jeunes, de moins de 30 ans ou en fin de contrat emplois-jeunes, témoigne dans des limites certes plus modestes que celles prévues initialement, d'une certaine vitalité en matière de créations d'entreprises outre-mer. En 2002, le coût de cette mesure a représenté 16,56 millions d'euros.

- D'autre part, en ce qui concerne le **congé-solidarité**, sa mise en place a été rendue effective uniquement à la Réunion et à la Martinique au cours du premier semestre de l'année 2002. La signature de conventions de gestion et la délégation des crédits nécessaires à son financement ont permis d'obtenir un total de **572 bénéficiaires** sur les 800 prévus pour l'exercice 2002. Le financement de cette mesure, qui vise essentiellement à favoriser l'embauche des jeunes dans le secteur marchand, a coûté 2,9 millions d'euros en 2002, ce qui est beaucoup moins que la dotation prévue (19,1 %).

- La mise en œuvre des **allocations de retour à l'activité (ARA)** a connu quelques difficultés en début d'exercice 2002, dues notamment à une information insuffisante dans certains départements, dont celui de la Réunion ou encore à l'existence, en Martinique, d'un écart entre le nombre de bénéficiaires potentiels et les demandes enregistrées dû au fait que ceux qui occupaient un emploi aidé souhaitaient le maintien de leurs prestations habituelles.

Une partie des retards s'explique aussi par la lenteur de la mise en place du volet financier du dispositif qui a nécessité la signature, au niveau de chaque département, de concertations de gestion en complément de la convention conclue au plan national entre le ministère de l'outre-mer, l'agence

centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et la caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNAV).

Toutefois l'amélioration des procédures et de l'information a conduit à une nette reprise du dispositif au cours du second semestre, permettant d'enregistrer un total de **1.413 bénéficiaires** en fin d'exercice 2002, pour une dépense de 20,7 millions d'euros.

● Quant aux **primes**, seul le département de la Réunion a présenté en 2002 des dossiers au titre du nouveau dispositif. Quatre entreprises (T.S.B. au Port, E.P.H.M. à Saint-Paul, la confiserie d'Emilie à Saint-Benoît et les armements réunionnais au Port) ont bénéficié d'un total de 45 primes.

Les autres primes versées au cours de cet exercice 2002 correspondent à des reports de charges au titre du précédent dispositif dont la durée totale s'élève à dix ans. 318 entreprises ont bénéficié de ces primes en 2002 pour un coût total de 920.900 euros.

Le tableau ci-dessous présente le bilan financier des mesures réalisées en 2002 au regard des crédits ouverts en loi de finances initiale :

Bilan des mesures d'aides à l'emploi dans le secteur marchand en 2002

	Montant en loi de finances pour 2002 (en M€)	Montant en loi de finances mouvementée pour 2002 (en M€)	Nombre de mesures réalisées en 2002	Montant consommé en 2002 (en M€)	Taux de consommation
Contrat d'accès à l'emploi	37,2	37,2	4 478	34,09	91,6 %
Projet initiative-jeune	32,02	36,28	3 507	16,56	51,7 %
Congé-solidarité	15,24	15,24	572	2,91	19 %
Allocation de retour à l'activité	23,1	23,1	1 413	20,68	89,5 %
Primes à la création d'emplois	5,79	5,7	318	4,78	82,5 %
TOTAL	113,35	117,52	10 288	79,02	67,24 %

Source : Ministère de l'outre-mer

La consommation des crédits pour l'emploi destinés au secteur marchand est moindre que celle des crédits consacrés au secteur non-marchand. Au total, **le taux de consommation s'établit, en effet, à 67,24 %.**

2. L'évolution des crédits pour l'emploi pour 2004

a) De nouvelles mesures à financer

La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 comporte un important volet emploi, qui prévoit :

- Une rénovation du **contrat d'accès à l'emploi (CAE)**

Ainsi, l'assiette des exonérations prévues dans le cadre de ce contrat est élargie (montant du SMIC majoré de 30 %), afin d'harmoniser l'ensemble des mesures d'exonération applicables dans les DOM.

En outre, cet instrument fait l'objet d'un recentrage en faveur :

- des jeunes sortant d'un contrat emploi-jeunes ;
- des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) pour lesquels la durée d'exonération des cotisations-employeurs et la durée maximale du contrat sont portées de 24 à 30 mois, et qui pourront, en outre, conserver le bénéfice de la couverture maladie universelle (CMU).

La dotation complémentaire correspondant à cette mesure pour 2004 a été estimée à **7,2 millions d'euros.**

- **La création d'une aide à l'embauche des jeunes diplômés**

Elle s'adresse aux entreprises du secteur marchand ou associatif recrutant, sous contrat à durée indéterminée, un jeune de 18 à 30 ans titulaire d'un diplôme sanctionnant deux ans de formation postérieure au BAC ou de formation professionnelle de niveau comparable, et inscrit comme demandeur d'emploi soit depuis plus de six mois, soit à l'issue d'un emploi-jeune.

Elle donne lieu au versement à l'employeur d'une aide financière forfaitaire de 225 euros par mois pour un SMIC ou de 282,5 euros par mois pour 1,3 SMIC, pendant deux ans à taux plein, puis à hauteur de 50 % la troisième année.

● **Un aménagement du dispositif de congé-solidarité**

Cet instrument est élargi aux jeunes de plus de trente ans sortant d'un contrat emploi-jeune. En outre, il est désormais possible de compenser le départ d'un salarié à temps complet par le recrutement de plusieurs jeunes salariés à temps partiel.

Enfin, les conditions d'éligibilité des entreprises ont été améliorées.

L'enveloppe prévisionnelle destinée à cette mesure devrait s'élever à 17,5 millions d'euros pour 2004.

● **L'instauration d'une prime à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte et à Wallis-et-Futuna**

b) La dotation du FEDOM pour 2004

Alors que la **dotation consacrée au FEDOM** faisait jusqu'à présent l'objet de l'ensemble du **chapitre 44-03** du bleu du ministère de l'outre-mer, elle est maintenant inscrite à **l'article 10 de ce chapitre**.

En outre, elle rassemble désormais un certain nombre de crédits qui étaient, jusqu'à l'année dernière, inscrits dans différents articles du chapitre 44-03 précité. Les crédits concernés vous sont présentés dans le tableau suivant :

Article	Dénomination	Montant en millions d'euros pour 2003
11	contrats emploi-solidarité	112,2
12	contrats emplois-consolidés	59,5
20	contrats d'insertion par l'activité	30,4
30	contrats d'accès à l'emploi	35,4
40	primes à la création d'emploi	3
60	contrats de retour à l'emploi	0,46
70	études	0,15
81	emplois-jeunes	150,6
82	projets initiative-jeunes	20
83	congé-solidarité	14,2
84	allocation de retour à l'activité	12,3
89	contrats emploi-solidarité et contrats emplois-consolidés à Mayotte	9
90	Mesures en faveur de l'emploi à Mayotte	10,2
TOTAL		457,41

Source : ministère de l'outre-mer.

La nouvelle ligne budgétaire consacrée au FEDOM se voit dotée de **389 millions d'euros**, ce qui est inférieur au montant total des crédits inscrits l'année dernière aux lignes cette année fondues dans l'article 10 (457,41 millions d'euros).

Cependant, il convient de tenir compte d'une autre innovation : la création d'une **ligne budgétaire 44-03/21**, consacrée à une **expérimentation de globalisation des crédits du FEDOM** en Martinique.

Il s'agit, conformément à la modernisation de la gestion financière initiée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), de globaliser les crédits et les mesures pour l'emploi alloués à ce département. Une dotation de **70,4 millions d'euros** est inscrite à cette nouvelle ligne.

Ainsi, si l'on ajoute le montant des crédits de cette dotation globalisée pour l'emploi en Martinique à la dotation du FEDOM, on obtient un **montant (459,4 millions d'euros) quasiment identique à l'ensemble des crédits destinés aux mêmes mesures l'année dernière** (457,41 millions d'euros).

c) Les autres mesures en faveur de l'emploi

Parmi les autres mesures financées par le chapitre 44-03 du bleu du ministère de l'outre-mer, il convient de relever les changements suivants :

– **trois lignes budgétaires ont été remplacées par une seule ligne intitulée « Préformation, formation et dialogue social dans les DOM et à Mayotte » (44-03/31) :**

- la ligne 44-03/51, consacrée au développement du dialogue social ;
- la ligne 44-03/53, « préformation et formation professionnelle dans les DOM » ;
- et la ligne 44-03/88, « emploi, formation et insertion à Mayotte ».

Par ailleurs, les crédits destinés aux actions d'insertion et de développement dans les TOM et en Nouvelle-Calédonie ont été déplacés de la ligne 44-03/52, qui est supprimée, à une nouvelle ligne 44-03/41, du même nom.

B. LES CRÉDITS D'ACTION SOCIALE, CULTURELLE ET DE COOPÉRATION RÉGIONALE

Pour 2004, ces crédits s'élèvent à **37,5 millions d'euros** contre 44,6 millions d'euros l'année dernière, soit une **diminution de près de 16 %**.

L'essentiel des dotations des lignes budgétaires de ce chapitre étant reconduit (mesures en faveur de la jeunesse, préformation et formation professionnelle dans les TOM, fonds de coopération régionale...), **l'ajustement à la baisse porte sur trois lignes :**

– la ligne 46-94/20 (**migrants originaires des DOM**), qui enregistre une baisse de 0,7 million d'euros (- 8 %) ;

– la ligne 46-94/50 (**action sociale dans les TOM**), dont les crédits reculent également de 0,7 million d'euros (- 50 %) ;

– enfin, la ligne 46-94/90 (**passeport-mobilité et continuité territoriale**), qui connaît une diminution de 6,5 million d'euros.

Cette enveloppe sert essentiellement à financer le dispositif de « passeport-mobilité », instauré en septembre 2002, qui assure chaque année la gratuité d'un voyage aller-retour vers la métropole ou vers une autre collectivité au profit des jeunes d'outre-mer de moins de 30 ans, pour les besoins de leurs études ou de leur formation professionnelle.

En revanche, **les crédits destinés au financement du dispositif de continuité territoriale**, créé par l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, **ne sont pas inscrits au budget du ministère de l'outre-mer, ce qui est très regrettable**.

Ce dispositif, rappelons-le, vise à faciliter le déplacement des résidents des collectivités d'outre-mer, entre celles-ci et la métropole, par une prise en charge partielle du coût des billets d'avion. Il avait été prévu, lors de l'examen par le Parlement de cette loi, que cette aide serait forfaitaire, limitée à un voyage par an et par résident et qu'elle donnerait lieu, dès cette année, au versement d'une dotation annuelle de l'Etat à chaque collectivité d'outre-mer, pour un montant total de 30 millions d'euros.

La dotation annoncée a été inscrite par l'article 28 du projet de loi de finances pour 2004 sur **les crédits du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)**, dont les recettes augmentent notamment grâce à une redistribution du produit de la taxe d'aviation civile.

Ce choix d'imputer la dotation de continuité territoriale sur les crédits du FIATA s'explique par le souci de ne pas faire apparaître une augmentation des dépenses du ministère de l'outre-mer. **Il n'en est pas moins contestable puisqu'il conforte une tendance à l'émiettement des crédits destinés à l'outre-mer français.**

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Montant en LF pour 2003 (en millions d'euros)	Montant en PLF pour 2004 (en millions d'euros)	Evolution (en millions d'euros)	Evolution (en %)
46-94/10	Activités sportives, culturelles, sociales et de jeunesse en faveur de l'outre-mer	4,7	4,7	-	-
46-94/20	Migrants originaires des DOM	8,8	8,1	- 0,7	- 8 %
46-94/32	Bourse en faveur des étudiants mahorais	0,3	0,3	-	-
46-94/35	Fonds de coopération régionale	3,5	3,5	-	-
46-94/36	Fonds de développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication	0,8	0,8	-	-
46-94/49	Bourses d'études en faveur des TOM et de la Nouvelle-Calédonie	-	0,7	+ 0,7	-
46-94/50	Action sociale dans les TOM et en Nouvelle-Calédonie	1,4	0,7	- 0,7	- 50 %
46-94/60	Préformation et formation professionnelle dans les TOM et en Nouvelle-Calédonie	7,4	7,4	-	-
46-94/80	Actions de santé à Mayotte	0,15	0,15	-	-
46-94/90	Passeport-mobilité continuité territoriale	17,5	11	- 6,5	- 37,1 %
TOTAL DES CRÉDITS DU CHAPITRE 46 94		44,6	37,5	- 7,1	- 15,9 %

Source : PLF pour 2004

C. LES AUTRES MESURES À CARACTÈRE SOCIAL

1. Le service militaire adapté

Le service militaire adapté (SMA) offre aux **jeunes en difficulté** la possibilité de recevoir une **formation professionnelle dans un cadre militaire**. Ce dispositif, qui fonctionne en partenariat avec l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et l'Education nationale, comporte également une dimension forte de « resocialisation ».

Les volontaires du SMA sont composés principalement de stagiaires qui bénéficient d'une formation professionnelle et de techniciens qui jouent un rôle de soutien après une première expérience professionnelle au SMA. Les volontaires stagiaires peuvent intégrer la catégorie des techniciens après leur cycle de formation, dès lors qu'ils ont acquis les qualifications nécessaires pour occuper les postes ouverts.

En 2002, ont été formés 1.882 volontaires stagiaires et 618 volontaires techniciens.

Les crédits consacrés au SMA sont répartis entre de nombreuses lignes budgétaires relevant du titre III (31-15/40, 70, 80 : indemnités et allocations diverses pour les personnels militaires, 33-90/52 : charges sociales, 34-96/15 : alimentation...) et du titre IV (51-91/60, 70, 80 : infrastructures et matériels techniques).

Le montant total de ces crédits pour 2004 s'établit à **87,3 millions d'euros**, contre 87,9 l'année dernière, ce qui correspond à une **diminution de 0,7 %**.

2. Contributions de l'Etat à la majoration du plafond de CMU complémentaire

Une ligne 46-94/10 (financement par l'Etat de la majoration du plafond de CMU complémentaire dans les DOM) est créée au titre IV et dotée de **50 millions d'euros**.

Elle vise à **financer la revalorisation de 10,8 % du plafond d'éligibilité à la couverture maladie universelle complémentaire afin de tenir compte du coût plus élevé des soins dans les DOM**. Cette revalorisation est applicable depuis le 1^{er} septembre 2003, sur la base du décret n° 2003-805 du 26 août 2003.

Elle devrait permettre aux personnes les plus démunies, telles que les bénéficiaires du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui, jusqu'à présent, dépassaient le seuil d'éligibilité, et pour lesquelles la loi relative à la CMU avait mis fin à l'accès gratuit aux soins, d'avoir droit à la protection complémentaire en matière de santé.

II. LES CRÉDITS DESTINÉS AU SECTEUR DU LOGEMENT

A. BILAN DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT CONDUITE EN 2002

1. Les mesures mises en œuvre au cours de l'année 2002

Les **crédits du logement**, inscrits à la ligne 65-01 du bleu du ministère de l'outre-mer, servent à **financer plusieurs types d'aides à la pierre**. Ainsi, durant l'année 2002, ont été mis en œuvre :

– différents **prêts à la construction de logements neufs** : prêt locatif social, prêt locatif très social, prêt locatif intermédiaire ;

– des dispositifs d'**aide à l'accession à la propriété** : logement évolutif social (LES), accession sociale et accession intermédiaire ;

– des mesures destinées à **l'amélioration de l'habitat**, qui s'adressent aussi bien au parc locatif social (primes à l'amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale) qu'au secteur privé (ANAH).

– enfin, une **aide à la résorption de l'habitat insalubre**.

En 2002, 178 millions d'euros ont été utilisés en crédits de paiement sur une dotation ouverte de 161 millions d'euros. Ce dépassement de l'enveloppe inscrite en loi de finances initiale est rendu possible par le report des crédits non consommés l'année précédente. De fait, le montant des crédits de paiement consommés en 2002 est plus faible que la moyenne enregistrée sur la période 1999-2002, qui s'établit à 196 millions d'euros.

En autorisations de programme, les résultats sont encore moins bons puisque seulement 256 millions d'euros ont été consommés sur les 287,5 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, sans compter les reports de crédits.

Ces moyens ont permis **de programmer la construction de 11.170 logements** (logements locatifs sociaux ou logements en accession) dans les DOM et à Mayotte en 2002, dont 8.787 ont été mis en chantier et 8.090 effectivement livrés. L'écart entre programmation et livraisons traduit, au-delà des délais normaux de réalisation, l'existence de points de blocage, liés notamment au problème du coût du foncier.

A titre de comparaison, votre rapporteur pour avis rappelle que le nombre de logements sociaux programmés chaque année sur la période 1999-2002 s'établit, en moyenne, à 11.122 logements, le nombre de logements, mis en chantier à 9.619 et le nombre de logements livrés à 8.192.

2. Des besoins qui restent considérables

L'effort en faveur du logement doit être poursuivi car les besoins demeurent considérables. En effet, le dynamisme de la croissance démographique entraîne une **urbanisation accélérée** et une forte demande de logements. On estime à **15.000 le besoin de logements sociaux neufs chaque année** pour les quatre DOM et Mayotte.

En outre, le **nombre de logements insalubres** (69.000) ou **sous-équipés** (120.000) demeure important. Leur réduction doit donc constituer un axe fort de la politique du logement.

B. ORIENTATIONS POUR 2004

1. Les objectifs affichés

L'objectif affiché par le Gouvernement pour 2004 reste de répondre aux besoins et de lutter contre l'exclusion sociale grâce à un **effort soutenu de résorption de l'habitat insalubre**.

Le niveau de programmation sera maintenu. Des mesures devraient, en outre, être prises en amont pour favoriser une **relance de la production** et une **accélération des opérations engagées** : accompagnement des opérateurs dans le montage des dossiers, simplification des procédures administratives...

Pour remédier au problème que constitue le coût du foncier, les **modalités de fonctionnement des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)**, qui ont connu une mise en place difficile, seront aménagées.

Enfin, les **modalités d'instruction des opérations** de résorption de l'habitat insalubre seront déconcentrées et assouplies, dans un souci d'efficacité.

2. Les crédits consacrés au logement pour 2004

Pour 2004, le montant total des crédits consacrés au logement, inscrits au chapitre 65-01 (aide au logement), est reconduit à **287,5 millions d'euros en autorisations de programme** et à **173 millions d'euros en crédits de paiement**.

Cette enveloppe se répartit entre :

– les **crédits destinés à l'ensemble des aides à la pierre** (construction de logements locatifs, accession...), rassemblés à la ligne 65-01/10, qui sont reconduits à 256,5 millions d'euros en autorisations de programme et à 160 millions d'euros en crédits de paiement ;

– les **crédits affectés à la résorption de l'habitat insalubre** (65-01/20), qui connaissent une progression d'un million d'euros en autorisations de programme et sont reconduits à 13 millions d'euros en crédits de paiement.

Il convient, en outre, de noter cette année l'absence de dotation de la ligne 65-01/30 (aide exceptionnelle de l'Etat prévue par l'article 3 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996), qui sert à cofinancer le rachat par les personnes installées sur la zone des cinquante pas géométriques des parcelles qu'elles occupent illégalement. En loi de finances pour 2003, une dotation d'un million d'euros avait été ouverte à ce titre en autorisations de programme. Compte tenu du faible nombre de personnes disposées à racheter ces terres et, par conséquent, du peu de dossiers constitués, des reports de crédits sont attendus sur cette ligne pour 2004.

CRÉDITS DESTINÉS AU LOGEMENT

Ligne budgétaire	Nature des crédits	Autorisations de programme				Crédits de paiement			
		Montant en LFI pour 2003 (en M€)	Montant en PLF pour 2004 (en M€)	Evolution (en M€)	Evolution en %	Montant en LFI pour 2003 (en M€)	Montant en PLF pour 2004 (en M€)	Evolution (en M€)	Evolution en %
65-01/10	Aide au logement dans les DOM, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte	256,5	256,5	-	-	160	160	-	-
65-01/20	Résorption de l'habitat insalubre	30	31	+ 1	+ 3,33	13	13	-	-
65-01/30	Aide exceptionnelle de l'Etat prévue à l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996	1	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL DES CREDITS DESTINES AU LOGEMENT		286,5	287,5	-	-	173	173	-	-

Source : PLF pour 2004

III. L'ACCOMPAGNEMENT DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DURABLE DE L'OUTRE-MER

A. LE SOUTIEN AUX INVESTISSEMENTS

Pour 2004, les crédits du ministère de l'outre-mer consacrés aux investissements sont en baisse de **19,8 % en autorisations de programme** et de **45% en crédits de paiement**, ces dotations s'établissant respectivement à 91,1 et à 50,4 millions d'euros.

ENSEMBLE DES CRÉDITS D'INVESTISSEMENT

Ligne budgétaire	Nature des Crédits	Autorisations de programme				Dépenses ordinaires et Crédits de paiement			
		Montant en LFI pour 2003 (en M€)	Montant en PLF pour 2004 (en M€)	Evolution (en M€)	Evolution en %	Montant en LFI pour 2003 (en M€)	Montant en PLF pour 2004 (en M€)	Evolution (en M€)	Evolution en %
58/01	Crédits d'infrastructure	1,2	3	+ 1,8	+ 150 %	8,7	1,9	+ 1,03	+ 118 %
68/01/10	FIDOM	39,8	34,3	- 5,5	- 13,8 %	37,8	23,6	- 14,2	- 37,5 %
68-01/40, 50 et 60	Crédits d'équipement des CT	31,7	18,3	- 13,4	- 42,3 %	3,9	2,7	- 1,2	- 30,8
68-90/10	FIDES	43,7	38,5	- 5,2	- 11,9 %	48,9	48,5	- 0,4	- 0,8 %
TOTAL		116,4	94,1	- 22,3	- 19,8 %	- 1,5	50,4	- 41,1	- 44,9 %

Source : PLF pour 2004.

1. Les crédits destinés au FIDOM

Pour 2004, la **dotation consacrée au Fonds d'investissement des DOM (FIDOM)** enregistre une **importante diminution**, tant sur les autorisations de programme que sur les crédits de paiement.

Ce fonds qui, à l'origine, avait pour objet le développement économique et l'aménagement du territoire dans les DOM, est aujourd'hui, rappelons-le, essentiellement utilisé pour financer **la part de l'Etat dans les contrats de plan Etat-régions**.

Pour 2003, la dotation de 39,8 millions d'euros en autorisations de programme a été répartie entre 34,9 millions d'euros pour les opérations contractualisées et 4,9 millions d'euros pour les autres opérations.

Cependant, **cette ligne a été soumise à la régulation budgétaire** : 1,4 million d'euros ont été gelés, sur lesquels 0,32 million d'euros ont ensuite été annulés.

Cette régulation budgétaire a également concerné les crédits de paiement, dont 3,6 millions d'euros ont été gelés et 1,2 million d'euros annulés. Elle s'expliquerait par l'insuffisance des taux de consommation des crédits.

C'est donc en invoquant un souci de cohérence par rapport au niveau des dotations effectivement consommées que le Gouvernement a choisi, cette année, de diminuer la subvention au FIDOM. Cette baisse affecte :

– les autorisations de programme, qui diminuent de 13,8 % pour s'établir à 34,3 millions d'euros ;

– les crédits de paiement, qui reculent de 14,2 millions d'euros, soit une baisse de 37,5 %, pour représenter seulement 23,6 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis **s'inquiète de la diminution subie par les crédits du FIDOM**. Elle pourrait, en effet, conduire à freiner la mise en œuvre des contrats de plan et, par conséquent, la consommation des crédits européens correspondant avec, comme risque, l'annulation de ces derniers en vertu de la règle dite « du dégagement d'office ».

2. Les crédits affectés au FIDES

La dotation destinée **au Fonds d'intervention pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES)** est inscrite à la ligne 68-03/10 du « bleu » budgétaire.

En 2003, les crédits ouverts en autorisations de programme ont été répartis de la manière suivante :

	Montant (en millions d'euros)	Part (en %)
Polynésie française	14,3	26,7 %
Nouvelle-Calédonie (y compris FEPNC)	34,1	63,6 %
Wallis-et-Futuna	2,8	5,2 %
Terres australes et antarctiques françaises	1,3	2,4 %
IFOI	0,2	0,4 %
Administration centrale	0,9	1,7 %
TOTAL	53,6	100 %

Source : Ministère de l'outre-mer

Ils ont notamment servis à financer en 2003 les contrats de développement de la Polynésie française, de Wallis-et-Futuna et de la Nouvelle-Calédonie (11,6 millions d'euros), l'automatisation du dédouanement en Nouvelle-Calédonie (1 million d'euros) ou encore la mise en œuvre de l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) à Wallis-et-Futuna.

Pour 2004, les **crédits du FIDES diminuent de près de 12 % en autorisations de programme** pour s'établir à 38,5 millions d'euros. Ils sont **quasiment reconduits en crédits de paiement** à 48,5 millions d'euros.

3. Les autres crédits d'investissement

a) Les crédits d'équipement des collectivités territoriales

Passant de 31,7 à 18,3 millions d'euros en autorisations de programme et de 3,9 à 2,7 millions d'euros en crédits de paiement, les **crédits destinés aux investissements des collectivités territoriales** sont, eux-aussi, en **diminution**, comme l'illustre le tableau présenté ci-dessous :

LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT DESTINÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

Ligne budgétaire	Nature des Crédits	Autorisations de programme				Crédits de paiement			
		LF pour 2003 (M€)	PLF pour 2004 (M€)	Evolution en M€	Evolution en %	LF pour 2003 (M€)	PLF pour 2004 (M€)	Evolution en M€	Evolution en %
68-01/40	Dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte	8,4	3,5	- 4,9	- 58,3 %	0,4	0,2	- 0,2	- 50 %
68-01/50	Plan global de développement durable de l'agriculture guyanaise	3,3	2,6	- 0,7	- 21,2 %	0,5	0,6	+ 0,1	+ 20 %
68-01/60	Convention spécifique de Mayotte	20	12,2	- 7,8	- 39 %	3	1,5	- 1,5	- 50 %
TOTAL		31,7	18,3	- 13,4	- 42,3 %	3,9	2,7	- 1,2	- 30,8 %

Source : PLF pour 2004

b) Les crédits d'infrastructures

Les **crédits d'infrastructures**, inscrits à la ligne 58-01, sont les seuls, parmi les crédits d'investissement, à connaître une **évolution favorable** pour 2004, avec une hausse de 1,8 million d'euros en autorisations de programme et de 1 million d'euros en crédits de paiement.

B. LE SOUTIEN FINANCIER AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Les dotations des collectivités territoriales

Deux types de subventions de fonctionnement sont versées par l'Etat aux collectivités territoriales d'outre-mer :

• Les subventions obligatoires

La ligne 41-51/10 sert à compenser aux collectivités territoriales les **exonérations des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties qui leur sont imposées** sur le fondement de l'article L. 2353-3 du code général des collectivités territoriales et de l'article 16 de la loi de finances pour 1988.

Pour 2004, le montant de ces crédits s'élève à **4,4 millions d'euros, en augmentation de 7,3 %** (+ 0,3 million d'euros).

En outre, pour 2004, une nouvelle ligne « dotations spéciales de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte » (41-51/20) a été créée, dotée de 3,7 millions d'euros.

• Les subventions facultatives

Rassemblées au **chapitre 41-91**, ces subventions sont très diverses.

Pour 2004, les crédits destinés à ce chapitre augmentent de 1,6 million d'euros (+7,8 %) et s'élèvent à 22,1 millions d'euros. Cette progression est le résultat :

– de la création d'une ligne budgétaire 41-91/74 (**convention de développement à Mayotte**), dotée de 2,1 millions d'euros, qui provient, en fait, d'un transfert de crédits auparavant inscrits à la ligne 68-01/60 ;

– de la création d'une **dotations de premier numérotage** (ligne 41-91/75), à laquelle sont inscrits 0,5 million d'euros ;

– et d'une baisse de 0,5 million d'euros des crédits de la ligne 41-91/71 (**remboursement à la collectivité de Mayotte**) et de la ligne 41-91/90 (**offices de l'eau dans les DOM**).

2. Les dotations globales pour la Nouvelle-Calédonie

• Trois dotations globales inscrites au chapitre 41-56 sont **spécialement destinées aux collectivités locales de Nouvelle-Calédonie**, en application de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie :

– la **dotations globale de compensation** (ligne 41-51/10), qui passe en 2004 de 2,8 à 3 millions d'euros (+ 7,1 %) ;

– la **dotations globale de fonctionnement**, qui s'élève, pour 2004, à 72,3 millions d'euros (en hausse de 2 %) ;

– la **dotations globale de construction et d'équipement des collèges**, qui augmente aussi de 2,8 % pour atteindre 11 millions d'euros.

L'ensemble de ces dotations connaît donc une **progression de 1,9 million d'euros** et représente un montant total de 86,2 millions d'euros.

• A côté de ces dotations, il convient de noter que **l'Etat verse des subventions destinées à certains établissements publics de Nouvelle-Calédonie**.

Les crédits correspondants, inscrits au chapitre 36-01, sont destinés à l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier et à l'Agence de développement de la culture kanak. Ils représentent, pour 2004, une enveloppe de 2,2 millions d'euros, reconduite par rapport à l'année dernière.

*

*

*

Alors que son rapporteur pour avis avait exprimé sa réserve sur ce projet de budget, la Commission des Affaires économiques et du plan a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'outre-mer inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.

ANNEXE

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

– **M. Loïc Charbonnier**, conseiller technique au ministère de l'outre-mer chargé de l'équipement, du logement, des transports et de l'environnement, **M. Philippe Leysse**, conseiller technique chargé des affaires budgétaires, des collectivités locales et de la réforme de l'Etat, **M. Yves des Rieux**, conseiller technique en charge des affaires économiques et fiscales et **M. Gérard Rucay**, conseiller technique chargé de l'emploi, de l'insertion, de la mobilité, du dialogue social et des affaires sociales ;

– **M. Gérard Belorgey**, consultant au nom de la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM).