

N° 77

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 sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VIII

OUTRE-MER (aspects sociaux)

Par Mme Valérie LÉTARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Campion, M. Jean-Marc Juilhard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhet.

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,

Le 22 octobre 2003 devant l'Assemblée nationale, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, déclarait « *cette France des trois océans, nous la défendons avec force et avec cœur, car c'est une part irremplaçable de notre communauté nationale* ». Pour preuve de cet attachement, le ministre, un an seulement après son arrivée au ministère, a déjà consacré à l'outre-mer une loi de programme sur quinze ans et deux budgets en constante augmentation.

L'an dernier, à la même époque, notre commission avait présenté le budget de l'outre-mer pour 2003 comme à la fois un budget de rupture et un budget d'attente. Budget de rupture, car il tournait résolument le dos au traitement exclusivement social du chômage. Budget d'attente, car il posait les bases d'une loi de programme pour quinze ans.

Après le vote de celle-ci le 21 juillet dernier, le projet de loi de finances pour 2004 apparaît donc comme l'acte I d'une politique budgétaire destinée à inscrire l'outre-mer dans une croissance durable. Dans un contexte budgétaire pourtant difficile, il arrive au quatrième rang de progression des budgets de l'Etat avec une hausse de près de 3,5 %, supérieure au budget général de l'Etat. Sur une enveloppe globale de plus d'un milliard d'euros, le Gouvernement propose d'affecter une partie au financement de la loi de programme, qui s'ajoute aux crédits apportés par les autres ministères.

Votre commission n'en attendait pas moins au regard de la nécessité d'établir une réelle continuité entre ces deux lois, ce qui permet au Gouvernement de donner à son action, en faveur de l'outre-mer, une véritable cohérence. En outre, les dotations pour 2004 ne reflètent que 14 % de l'effort global de la Nation en faveur de l'outre-mer qui s'élève à près de 8 milliards d'euros en 2004.

Ainsi, au cours de l'année à venir, la répartition des crédits alloués au ministère de l'outre-mer se présentera comme suit :

Titre	Intitulé	Dotations (en millions d'euros)	Evolution des dotations 2003/2004	Part
III	Moyens des services (personnel et fonctionnement)	181,80	+ 1,6 %	16,2 %
IV	Interventions publiques (subventions aux collectivités, FEDOM, action sociale, culturelle et coopération régionale)	681,10	+ 7,99 %	60,7 %
V	Investissements exécutés par l'État (financement des équipements administratifs)	6,87	+ 10,4 %	0,60 %
VI	Subventions d'investissements accordées par l'État (FIDOM ¹ et FIDES ²)	251,5	- 6,64 %	24,4 %
Total	PLF 2004	1.121	+ 3,4 %	100 %

Source : ministère de l'outre-mer

FEDOM : fonds l'emploi dans les départements d'outre-mer.

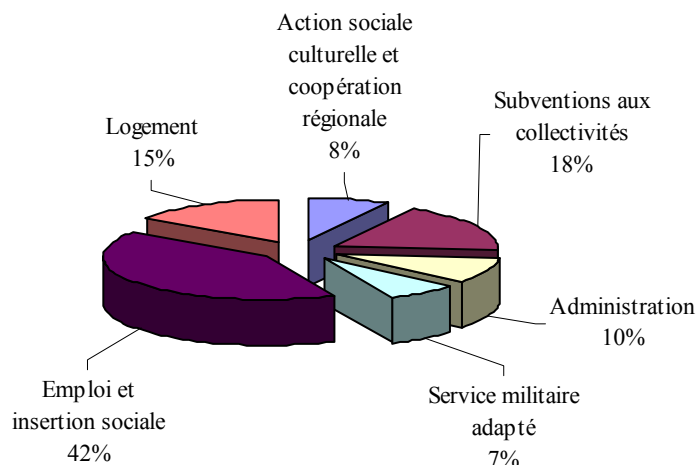
FIDOM : fonds d'investissement des départements d'outre-mer.

FIDES : fonds d'investissement pour le développement économique et social.

L'analyse des crédits sociaux pour 2004 révèle trois particularités :

- La poursuite par le Gouvernement de **trois objectifs prioritaires : l'emploi, le logement et la santé**. Ils concentrent les deux tiers du budget pour 2004 ; dotations dont votre commission des Affaires sociales a souhaité se saisir.

Répartition des crédits en faveur de l'outre-mer (PLF 2004)



Source : ministère de l'outre-mer

• **La globalisation des crédits sociaux** : si les crédits du logement sont traditionnellement globalisés à travers la ligne budgétaire unique dotée cette année de 173 millions d'euros, le budget 2004 assure désormais la totale fongibilité des crédits de l'emploi en regroupant la totalité des moyens du FEDOM au sein d'un article unique. Une dotation quasi stable de 477 millions d'euros est ainsi prévue.

• **La continuité établie entre la loi de programme et le projet de loi de finances pour 2004**. 35 millions d'euros seront consacrés au financement des mesures pour l'emploi prévues par la loi de programme dont le coût global est estimé à 250 millions d'euros. Des moyens de financement complémentaires seront apportés par les autres ministères.

Cependant, votre commission souhaiterait attirer l'attention du Gouvernement sur les incertitudes susceptibles de peser sur le budget 2004. En effet, si elle se félicite de l'amélioration du taux de consommation des crédits entre 2002 et 2003 (de 58 à 61 %), elle s'interroge sur l'impact des annulations sur les crédits de l'année à venir. Ainsi, suite aux décrets de mars et septembre 2003, plus de 92 millions d'euros dont 7 % portent sur les crédits de l'emploi et 20 % sur ceux du logement, ont été annulés. Votre commission espère, par conséquent, que les crédits pour 2004 qu'elle propose de voter ne seront pas substantiellement amputés au cours du prochain exercice budgétaire.

I. ENTRE OPTIMISME ET RÉALISME, LES INCERTITUDES DE L'EMPLOI OUTRE-MER

A. LES RAISONS DE L'OPTIMISME : DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS SUR LE TERRAIN DE L'EMPLOI

L'an dernier, la montée des conflits sociaux et la crise de l'industrie touristique auguraient mal de l'évolution économique et sociale dans les départements d'outre-mer.

Pourtant, l'évolution générale de l'emploi au cours de l'année 2002-2003 s'est caractérisée par une réduction sensible du chômage que l'on n'osait espérer compte tenu des tensions observées dans le même temps sur le marché de l'emploi en métropole.

1. Des résultats très encourageants

En dépit des prévisions alarmistes, l'outre-mer retrouve des raisons de croire en son avenir économique.

Entre août 2002 et août 2003, le **nombre de demandeurs d'emploi** (catégorie 1)¹ **a baissé de plus de 8,2 %** dans les départements d'outre-mer tandis qu'il augmentait de 5,8 % en France métropolitaine².

Demandeurs d'emplois entre août 2002 et août 2003

	Août 2002	Août 2003	Variation
DOM	188.324	172.835	- 8,2 %
Métropole	2.290.446	2.423.569	+ 5,8 %

Après la période de ralentissement constatée depuis 2001, l'outre-mer renoue ainsi avec les performances qu'il avait connues sur le marché de l'emploi depuis le milieu des années 90, lorsque le taux de chômage baissait

¹ Les demandeurs d'emploi de catégorie 1 recensent les personnes n'ayant pu exercer une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois et, qui souhaitent un contrat à durée indéterminée à temps plein, les demandeurs d'emploi de catégorie 2 recherchant un contrat à durée indéterminée à temps partiel et ceux de catégorie 3, à durée déterminée.

² Source : DARES-ANPE, Premières Informations - Septembre 2003.

de 8 % par an. Mieux encore, le taux de chômage des jeunes et celui des demandeurs d'emploi de longue durée ont diminué de 10 % en un an.

Nombre de demandeurs d'emploi dans les DOM (1997-2002)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997/2002
Guadeloupe	49.765	52.425	54.255	47.842	45.372	44.937	- 9,7 %
Martinique	44.919	49.993	48.667	43.521	40.233	39.522	- 12,0 %
Guyane	12.555	13.073	12.791	11.695	11.251	11.830	- 5,7 %
La Réunion	100.055	95.769	94.921	91.999	88.692	81.852	- 18,1 %
TOTAL	207.294	211.260	210.634	195.057	185.548	178.141	- 14,0 %

Source : ANPE et ministère de l'outre-mer

En dépit de ces évolutions favorables, il convient de rappeler que **le taux de chômage moyen se maintient toujours à un niveau deux à trois fois plus élevé dans les DOM qu'en métropole** (27,3 % à la Réunion, 25 % en Guadeloupe et en Martinique, 19,2 % en Guyane).

2. Des inégalités persistantes face au chômage

Le caractère structurel du chômage ultramarin s'explique par l'importance des poches de résistance à toute amélioration conjoncturelle. Ces difficultés persistent à plusieurs niveaux.

D'abord, il existe de **fortes disparités entre les départements** et, au sein d'un même département, **entre les différentes catégories de population**.

Ainsi, entre août 2002 et août 2003, le nombre de demandeurs d'emploi à la Réunion a baissé de plus de 13 % alors qu'en Guyane, la réduction a été inférieure à 2 %.

Evolution du nombre de demandeurs d'emploi entre août 2002 et août 2003 dans les DOM

	Août 2002	Août 2003	Variation
Guadeloupe	47.047	45.547	- 3,2 %
Martinique	40.563	38.539	- 5,0 %
Guyane	12.332	12.120	- 1,7 %
La Réunion	88.382	76.629	- 13,3 %

Source : DARES-ANPE, Premières Informations - Octobre 2003.

Parallèlement, le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée (44,7 %) baisse beaucoup plus lentement qu'en métropole, où leur part s'élevait à peine à 30 % en juillet 2003.

**Demande d'emploi chez les jeunes de moins de 25 ans
et les chômeurs de longue durée dans les DOM en 2003³**

	Jeunes de – de 25 ans			Chômeurs de longue durée		
	Août 2003	Variation sur un an	Proportion parmi les demandeurs d'emploi	Août 2003	Variation sur un an	Proportion parmi les demandeurs d'emploi
Guadeloupe	5.130	- 8,9%	11,3 %	22.953	- 3,7%	50,4 %
Martinique	4.579	- 5,3%	11,9 %	19.025	- 5,8%	49,7 %
Guyane	1.656	+ 2,0%	13,7 %	4.331	+ 0,7%	35,7 %
La Réunion	17.396	- 13,8%	22,7 %	30.735	- 19,1%	40,1 %

Source : DARES - ANPE

Ainsi, l'écart séparant les départements d'outre-mer de la métropole reste élevé, comme le révèle le tableau suivant :

Taux de chômage des jeunes au sens du BIT (en %)

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

Source : ministère de l'outre-mer

Cette situation appelle, au-delà des mesures conjoncturelles en faveur de la croissance, une politique active de résorption du chômage structurel.

³ Source : DARES-ANPE, *Premières Informations* - Octobre 2003.

B. AUX SOURCES DES DÉSÉQUILIBRES SOCIAUX : UN ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL ET DES SOLUTIONS INCOMPLÈTES

1. Un environnement concurrentiel

Vouloir comparer le marché du travail des DOM avec celui de la métropole n'est pas pertinent. Les collectivités d'outre-mer doivent faire face à des défis d'une nature différente de celle de la métropole.

Les déséquilibres observés tiennent à plusieurs facteurs bien connus.

Sur le plan géographique, l'éloignement de la métropole, l'insularité de la plupart de ces collectivités, les conditions physiques et climatiques, parfois extrêmes et l'étroitesse de leurs territoires handicapent l'activité économique. Ainsi, l'éloignement de la métropole est à l'origine du coût élevé du transport aérien, ce qui a notamment pour effet de réduire la mobilité professionnelle des travailleurs d'outre-mer.

Sur le plan démographique, l'exiguïté des territoires, dans les départements d'outre-mer, se concilie difficilement avec un dynamisme démographique, quatre fois supérieur à celui de la métropole⁴ qui a pour conséquence une densité élevée au km², des problèmes de logement et d'aménagement du territoire et la raréfaction des terres agricoles exploitables.

Ces handicaps structurels, difficilement maîtrisables, ont entraîné des difficultés socio-économiques telles que l'existence d'une base agricole peu diversifiée, une faible complémentarité des productions, un taux de chômage important et une place prépondérante du secteur public dans l'économie.

Deux exemples peuvent illustrer ces difficultés structurelles : le coût du travail et le travail clandestin.

a) Un coût du travail élevé

Dans son avis relatif au projet de finances pour 2003, votre commission avait dressé un état des lieux du marché de l'emploi outre-mer dont elle attribuait essentiellement la précarité au coût du travail.

Certes, il est très difficile de comparer les coûts salariaux outre-mer avec ceux des pays situés dans leur environnement géographique (assiettes de charges sociales différentes, modalités de prélèvements diverses, droits

⁴ Au dernier recensement de mars 1999, la population des départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte s'élevait à 1.803.081, soit une croissance moyenne de près de 2 % d'une année sur l'autre durant la décennie quatre-vingt-dix.

annexes...). On peut cependant estimer que les coûts salariaux à l'Ile Maurice sont en moyenne trois à quatre fois moins élevés qu'à la Réunion et cinquante fois moins élevés à Madagascar et aux Comores. Dans la zone Caraïbe, les coûts salariaux sont les plus bas à Haïti et Cuba. A Sainte-Lucie, au Surinam, à Trinidad et Tobago, ils sont trois à quatre fois moins élevés que dans les DOM voisins.

Coût du travail (équivalent SMIC)

Madagascar	Cuba	Ile Maurice	DOM
34 €	14 €	220 €	1000 €

Source : rapport de M. Jean-Paul Virapoullé remis au Premier ministre le 12 mars 2003

Cette situation s'explique notamment par le fait que le SMIC évolue désormais dans les départements d'outre-mer au même rythme qu'en métropole. Après une mesure de rattrapage de 2 % en janvier 1995, l'alignement complet du SMIC dans les DOM sur le SMIC métropolitain a été réalisé en deux étapes : + 6,85 % au 1er juillet 1995 et + 6,75 % au 1^{er} janvier 1996.

Evolution du SMIC horaire au cours des dernières années (en €)

01/07/1995	01/07/1996	01/07/1997	01/07/1998	01/07/1999
5,75	5,78	6,01	6,13	6,21

01/07/2000	01/07/2001	01/07/2002	01/07/2003
6,41	6,67	6,83	7,19

Source : ministère de l'outre-mer

b) Une formation générale et professionnelle insuffisante

La productivité des salariés est plus faible en outre-mer qu'en métropole, principalement en raison des carences de la formation. Selon le rapport du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle (CCPR)⁵, rendu en novembre 2002, le niveau de l'illettrisme dépasserait 30 % de la population âgée de plus de 46 ans.

⁵ « Illettrisme et analphabétisme dans les régions d'outre-mer » - Rapport cité par Bertrand Typhée, « La loi de programme pour l'outre-mer », Regards sur l'actualité, n° 294.

2. Des réponses longtemps inappropriées

Pendant longtemps, prenant en compte les spécificités ultramarines au détriment des réalités économiques, les politiques successives ont privilégié un traitement social du chômage. A bout de souffle, cette stratégie n'a pas pu tenir lieu de développement économique.

a) Les impasses du traitement social du chômage

La montée de l'exclusion a confirmé qu'il n'est guère efficace de centrer la politique d'insertion sur le traitement social du chômage. De fait, il en a résulté une **nouvelle augmentation du nombre de titulaires du revenu minimum d'insertion (RMI)**. Dans les départements d'outre-mer, ils sont désormais près de 140.000 fin 2002, soit une hausse de 3,5 % par rapport à 2001 (+ 7 % à la Réunion), alors qu'ils n'augmentaient que de 1,4 % en métropole durant la même période. Le RMI occupe une place considérable dans les revenus des ménages ultramarins, sans commune mesure avec la situation observée en métropole.

**Évolution du nombre de bénéficiaires
du RMI entre 2001 et 2002**

La Réunion	+ 7,0 %
Martinique	+ 4,4 %
Guyane	+ 12,7 %
Guadeloupe	+ 2,7 %
Métropole	- 2,5 %

Source : ministère de l'outre-mer

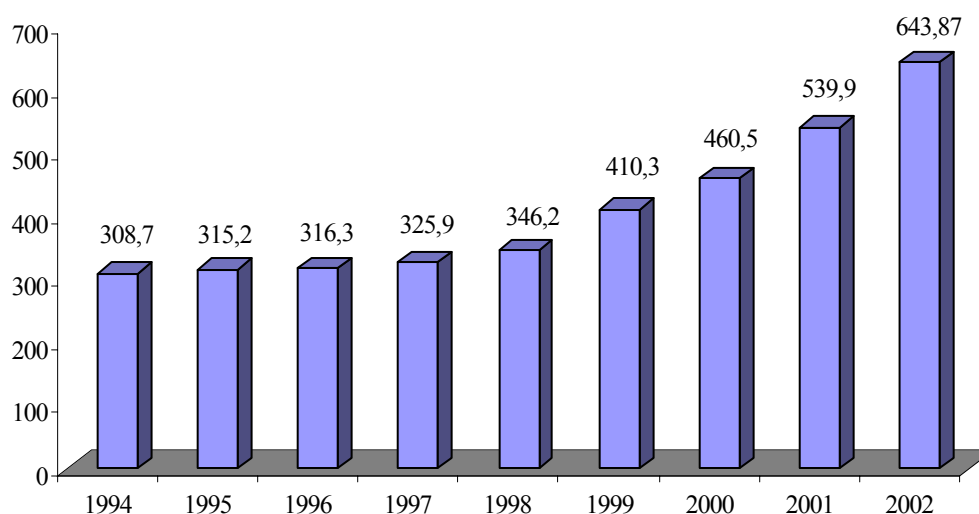
Le niveau des minima sociaux était déjà identique à celui de la métropole pour ce qui concerne l'allocation adulte handicapé, le minimum vieillesse, le minimum invalidité, l'assurance veuvage, l'allocation de solidarité spécifique et l'allocation d'insertion.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, le RMI est aligné sur celui de la métropole, et son montant s'élève à 362 euros (contre 354 euros en métropole). En conséquence, la créance de proratisation⁶ avait été supprimée dans la loi de finances pour 2003.

⁶ La créance de proratisation désigne les crédits alloués par l'État par le financement d'actions d'insertion. Jusqu'au 1^{er} janvier 2001, elle venait compenser la différence entre le RMI appliqué dans les DOM et celui appliqué en métropole.

Les dépenses liées au RMI ont augmenté parallèlement à la progression des effectifs et à la réalisation du processus de convergence. Elles ont plus que doublé entre 1994 et 2002 pour atteindre près de 644 millions d'euros.

Évolution des dépenses d'allocation du RMI dans les DOM entre 1994-2002
(en millions d'euros)



Source : Ministère de l'outre-mer

b) Un niveau important d'emplois publics

Le haut niveau d'emplois publics accentue la dépendance des populations vis-à-vis des mesures publiques d'insertion. Cette situation se manifeste à deux niveaux :

- **les effectifs très importants du secteur public** : en 2003, la fonction publique occupe 73.929 agents au titre de la fonction publique d'État et 43.900 agents au titre de la fonction publique territoriale. La proportion d'emplois publics rapportée à la population active (35 % en moyenne) est supérieure à celle observée en métropole (26 % en moyenne)⁷ ;

- **la part significative des emplois aidés** (emplois-jeunes, contrats-emploi-solidarité, contrats-emploi-consolidés, contrats d'insertion par l'activité) : ils posent la question de la viabilité d'économies fondées sur la dépendance. Depuis 1995, ils ont en effet augmenté de 12 % pour s'élever à

⁷ Source : Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°1094 de M. Marc Laffineur, « Pour le développement économique et social de l'outre-mer : réformer la fonction publique » (octobre 2003).

plus de 70.000 contrats en 2001, même si, depuis, une tendance à la baisse est observable.

Nombre de bénéficiaires de contrats aidés financés par le FEDOM

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
57 500	66 500	64 000	62 000	66 000	67 500	70 000	65 000	64.000

Source : ministère de l'outre-mer

II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004, ACTE I DE LA LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER

A. LES OBJECTIFS DE LA LOI DE PROGRAMME

1. Un programme attendu

Lors de l'examen du budget 2003 pour l'outre-mer, le Gouvernement avait annoncé une loi de programme ambitieuse, répondant aux préoccupations exprimées depuis de longues années par votre commission. C'est donc avec satisfaction qu'elle a accueilli, le 21 juillet dernier, le vote de cette loi de programme, réponse efficace et pérenne, aux défis que doivent relever les collectivités d'outre-mer.

En privilégiant la politique de l'offre, seule voie durablement efficace en matière de lutte contre le chômage et d'insertion professionnelle, la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994, tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, avait produit un effet décisif sur l'allègement du coût du travail et l'augmentation des effectifs salariés. Amplifiant le « dispositif Perben », la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 a poursuivi la politique d'exonération de charges sociales. Toutefois, elle avait laissé une impression d'inachevé, le Gouvernement ayant préféré s'arrêter au milieu du gué, quand on attendait de lui d'agir vite et fort.

2. Des mesures prometteuses

Le volet social de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 se décline en trois priorités :

a) L'allègement du coût du travail

Afin de ne pas pénaliser les entreprises de dix salariés au plus, le mécanisme dégressif introduit par la loi d'orientation du 13 décembre 2000 sera supprimé. Désormais, lorsqu'elles viennent à franchir ce seuil, ces entreprises continueront de bénéficier d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 fois le SMIC mais l'exonération ne sera alors logiquement consentie que dans la limite de dix salariés. La mesure est étendue aux entreprises du BTP de moins de cinquante salariés (le taux d'exonération étant réduit de 50 %

uniquement pour celles dont l'effectif dépasse ce seuil) ainsi qu'aux entreprises privées de transport aérien, maritime ou fluvial desservant l'outre-mer. Pour les secteurs particulièrement exposés à la concurrence, l'allègement des exonérations de cotisations patronales est accentué, quel que soit l'effectif de l'entreprise, jusqu'à 1,5 SMIC.

Parallèlement, les exploitants agricoles dont la superficie des terrains dépasse les 40 hectares conserveront cette exonération, dans la limite de quarante hectares, pendant une période de cinq ans, à partir du moment où l'exploitant souhaite diversifier sa production ou mettre en valeur des terres incultes ou sous-exploitées. Les marins qui souhaitent créer ou reprendre leur entreprise bénéficieront d'une exonération totale de charges sociales pendant vingt-quatre mois.

La part consacrée aux mesures d'exonération de charges sociales est la plus importante du volet social (37,5 millions d'euros en année pleine).

b) Les mesures en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes

Ce chapitre organise, de manière inédite, l'insertion des jeunes ultramarins dans le secteur marchand. Il conforte le succès du service militaire adapté auprès des jeunes, en lui donnant une base légale. Plus spécifiquement, il prévoit des mesures d'insertion professionnelle pour les jeunes diplômés (article 8) et les jeunes Mahorais (article 9). Enfin, facilitant la transition intergénérationnelle au sein de l'entreprise, il renforce l'attractivité du congé-solidarité.

c) La simplification des formalités administratives des entreprises

Limité par la loi d'orientation aux entreprises de moins de onze salariés, le recours au titre de travail simplifié (TTS), véritable outil de simplification administrative pour les employeurs qui embauchent, est étendu dans l'espace, à Saint-Pierre-et-Miquelon, et, dans le temps, au-delà des cent jours de travail par an pour devenir un contrat à durée indéterminée. Les titulaires d'un tel contrat se verront logiquement appliquer le régime de droit commun des congés payés. La mesure devrait permettre de renforcer la transparence des emplois occasionnels et clandestins.

En attendant les décrets d'application, le projet de loi de finances pour 2004 s'inscrit dans la continuité de cette loi : au total **35 millions d'euros⁸ y sont consacrés**, les 250 millions d'euros restants étant principalement financés par les autres ministères, en particulier le ministère de l'économie et des finances au titre de la défiscalisation, par le ministère de l'équipement, des transports et du tourisme pour la continuité territoriale et par le ministère des affaires sociales pour les exonérations de charges sociales.

⁸ Cette somme a été dégagée grâce à la sortie du dispositif des personnes précédemment en emplois-jeunes et qui ont trouvé une embauche en 2003.

B. LES PRIORITÉS DU PROJET DE LOI DE FINANCES 2004

Les moyens budgétaires en faveur de l'emploi et de l'insertion s'élèveront en 2004 à **477,13 millions d'euros**. **L'emploi mobilisera 41 % des crédits du ministère**. Ces crédits, qui sont inscrits au chapitre « *Fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon* » sont en hausse de 0,02 % par rapport à la loi de finances 2003.

Le maintien des dotations, en grande partie imputable à la réduction annoncée des emplois non marchands et au souci de consommation des crédits, s'accompagne d'une globalisation inédite du FEDOM, dont la Martinique sera le premier terrain d'expérimentation.

1. Mieux utiliser les crédits du FEDOM

LE FEDOM

La loi du 25 juillet 1994 a créé un fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon, appelé FEDOM. Géré directement par le secrétariat d'État à l'outre-mer, ce fonds est souple d'utilisation et adapté aux spécificités économiques et sociales des départements d'outre-mer.

Le comité directeur du FEDOM, composé de parlementaires des départements d'outre-mer, se prononce sur la répartition des crédits entre les différentes solutions d'insertion.

Le contrat d'accès à l'emploi (CAE)

Il est proposé aux demandeurs d'emploi de longue durée, aux bénéficiaires du RMI, aux travailleurs handicapés et aux jeunes en grande difficulté. L'employeur privé bénéficie, pour chaque recrutement en contrat à durée indéterminée ou déterminée d'au moins douze mois, d'une prime modulable en fonction de l'ancienneté du chômage de 152,45 à 304,90 euros par mois et de l'exonération des charges sociales patronales. Ce type de contrat est réservé au secteur privé.

Le contrat d'insertion par l'activité (CIA)

Ce dispositif consiste à remettre en activité, par l'exécution de tâches d'utilité sociale, des bénéficiaires du RMI exclusivement, au moyen d'un véritable contrat de travail. Les titulaires de CIA ont un employeur unique, l'agence d'insertion, établissement public créé dans chaque département, qui les met, par voie de convention, à la disposition des collectivités et des associations. Comme pour les CES, l'activité est exercée à mi-temps. Elle est rémunérée sur la base du SMIC horaire.

Le contrat emploi-solidarité (CES) et le contrat emploi-consolidé (CEC)

Ces dispositifs sont les mêmes qu'en métropole. Il s'agit d'offrir à des publics en difficulté d'insertion un emploi à mi-temps, rémunéré au SMIC horaire, pour satisfaire, dans le secteur associatif ou auprès de collectivités, des besoins d'utilité collective.

Les primes à la création d'emplois

Elles sont attribuées sur agrément préfectoral aux entreprises dont l'activité est principalement orientée vers des débouchés commerciaux à l'extérieur des départements d'outre-mer et qui augmentent leurs effectifs. La loi d'orientation prévoit une modification de leur régime.

Le contrat de retour à l'emploi (CRE)

Ce dispositif a été mis en extinction.

Les emplois-jeunes

Ils s'adressent aux jeunes de moins de vingt-six ans. Les emplois créés doivent répondre à des besoins émergents ou non satisfaits en matière d'utilité sociale. Le financement des emplois créés par les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur sont financés par ceux-ci. 2.100 postes ont été prévus en 2001, financés à hauteur de 143,61 millions d'euros. 1.367 postes ont été créés et le coût par bénéficiaire est de 14.947 euros.

Le projet initiative-jeunes (PIJ)

C'est un dispositif qui tend, par une aide financière de l'État, à favoriser la réalisation du projet professionnel de jeunes de dix-huit ans à trente ans et des bénéficiaires d'un emploi-jeune arrivant au terme de leur contrat qui :

- soit, créent ou reprennent une entreprise ;
- soit, poursuivent une formation professionnelle proposée par l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) ou par tout organisme agréé par l'État en dehors du DOM où est situé « le centre de leurs intérêts ».

Le congé solidarité

Afin de favoriser l'embauche de jeunes par la cessation d'activité de salariés âgés, le congé solidarité permet, sous certaines conditions, aux salariés de plus de 55 ans adhérant à une convention conclue entre l'État et l'employeur, de cesser par anticipation leur activité professionnelle en contrepartie de l'embauche d'un jeune de trente ans maximum sous contrat à durée indéterminée par une entreprise dont la durée collective de travail est d'au plus trente-cinq heures par semaine. Le salarié âgé bénéficie alors d'une allocation de congé-solidarité financée par l'État, les collectivités locales et l'entreprise, fixée en fonction de la durée de sa carrière et versée jusqu'à ce qu'il bénéficie d'une retraite à taux plein et au plus tard jusqu'à 65 ans.

L'allocation de retour à l'activité (ARA)

Pour favoriser le retour à l'emploi de certains bénéficiaires de minima sociaux (RMI, allocation de solidarité spécifique, allocation de veuvage, allocation de parent isolé), ceux-ci peuvent bénéficier, à leur demande, d'une allocation de retour à l'activité (ARA) pour leur réinsertion dans une activité professionnelle lorsqu'ils créeront ou reprendront une entreprise ou lorsqu'ils exerceront une activité au domicile de particuliers, dans une association ou en entreprise.

Il est à noter que le FEDOM peut également participer au **financement de « mesures de restructuration »** par redéploiement des crédits. Par ailleurs, à partir de l'exercice 2002, le FEDOM a également été appelé à assurer la gestion des mesures en faveur de l'emploi ouvertes à Mayotte. A cet effet, les crédits destinés au financement des CES et des CEC, inscrits jusqu'alors sur le chapitre 46-94 du budget du ministère de l'outre-mer, ont été transférés sur le chapitre 44-03 avec la création d'un nouvel article (article 89).

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

Source : ministère de l'outre-mer

Les crédits du FEDOM seront, pour la première fois, globalisés. La globalisation, en particulier lorsqu'elle fait l'objet d'une expérimentation, répond au souci d'une utilisation plus effective des dotations budgétaires. Ainsi, la totalité des moyens est regroupée au sein d'un article 10, dotée d'une enveloppe de 389,04 millions d'euros.

Lors de l'examen du budget 2003, le Gouvernement avait annoncé son intention de favoriser une **consommation maximale des crédits** destinés à favoriser l'emploi, ce qu'il a effectivement accompli puisqu'on note : un taux d'exécution des crédits de l'emploi en sensible amélioration, entre 88 et 91 % selon la nature des dépenses. Ainsi, près de 90 % des contrats emploi-solidarité (CES) et près de 100 % des contrats emploi consolidé (CEC) et des contrats d'insertion par l'activité (CIA) prévus pour 2003 ont été réalisés. S'agissant des mesures de la loi d'orientation, le projet initiative jeunes (PIJ), l'allocation de retour à l'activité (ARA) et le congé-solidarité, les prévisions 2003 seront réalisées à plus de 91 %. Par ailleurs, il confirme l'absence de transferts vers le ministère de l'outre-mer et un montant supérieur des reports de crédits sur les annulations intervenues en cours d'année permettant de réaliser l'équilibre financier annoncé l'an dernier.

Ces considérations sont essentielles en réponse aux critiques qu'avait prononcée la Cour des comptes dans son rapport 1994-2000⁹. D'ores et déjà, le ministre a indiqué avoir tenu compte des observations de la Cour dans une réponse du 22 septembre 2003. Votre rapporteur estime que cette prise de conscience apporte des réponses satisfaisantes aux interrogations de la Cour des comptes et devrait permettre, dans les prochaines années, une amélioration notable de la gestion du FEDOM.

Toutefois, votre commission tient à nouveau à réitérer ses craintes quant au risque important que font courir des restrictions trop fortes sur le montant des crédits disponibles pour l'emploi et l'insertion. En ce sens, le refus du Gouvernement de « ne pas faire d'économies sur le social » est partagé par votre commission, sans qu'il s'agisse d'exonérer le Gouvernement d'une gestion optimale de ses crédits, et d'une évaluation plus poussée des actions d'insertion.

On peut espérer que le recalibrage et la **globalisation** du FEDOM permettront au Gouvernement de réorienter, avec souplesse et réactivité, les crédits de l'emploi, en fonction de l'évolution de la conjoncture.

Afin d'en permettre une mise en œuvre adéquate, il est prévu que cette globalisation fasse l'objet d'une **expérimentation** en Martinique à laquelle l'article 20 du projet de budget consacre plus de 70 millions d'euros.

⁹ Ainsi, le 9 septembre 2003, en vertu de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, le premier président de la Cour des comptes a saisi les présidents des commissions des Finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, suite à un référé sur la gestion des crédits du FEDOM n° 35715.

Cette expérimentation répond aux prescriptions de la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances du 1^{er} août 2002, selon lesquelles chaque ministère est désormais tenu d'expérimenter ses nouveaux modes de gestion. Selon le Gouvernement, le choix de la Martinique s'est imposé en raison de la configuration de son marché du travail et des travaux menés dès l'an dernier dans l'île pour anticiper cette expérimentation. L'objectif est d'étendre cette expérience aux autres départements d'outre-mer en 2005.

2. Développer l'emploi outre-mer

a) La réorientation confirmée des crédits vers l'emploi marchand

Par le passé, votre commission avait plusieurs fois regretté la place prépondérante des crédits affectés aux emplois non marchands dans les départements d'outre-mer. Elle approuve donc la priorité affichée par le Gouvernement de continuer l'orientation des crédits vers l'emploi marchand, conformément à l'esprit de la loi de finances pour 2003 et surtout de la loi de programme pour l'outre-mer. Pour 2004, il est toutefois impossible, au regard de la globalisation du FEDOM, de connaître la répartition des crédits entre emplois marchands et non marchands¹⁰.

- Les contrats d'accès à l'emploi

Les **contrats d'accès à l'emploi** (CAE) constituent la principale mesure d'insertion dans l'économie marchande. Ils ont démontré leur efficacité en permettant aux demandeurs d'emploi de longue durée, aux bénéficiaires du RMI, aux travailleurs handicapés et aux jeunes en grande difficulté d'être embauchés en contrat à durée déterminée d'au moins douze mois ou à durée indéterminée par une entreprise, moyennant une prime et une exonération de charges patronales.

Depuis 2002, cette revalorisation des CAE s'est faite en quatre étapes :

- d'abord, la loi de finances 2003 a permis de porter à 5.000 le nombre d'emplois marchands créés au cours de cette année ;

- ensuite, la loi de programme pour l'outre-mer a procédé à leur redynamisation. Ils ont notamment vocation à être une voie de réinsertion pour les 9.000 emplois-jeunes arrivant au terme de leur contrat avant le 1^{er} janvier 2008. Outre l'extension du CAE à ces nouveaux bénéficiaires, la loi renforce l'attractivité du dispositif par une augmentation de 1 à 1,3 SMIC du plafond de rémunération donnant lieu à une exonération des cotisations patronales. En ce qui concerne l'insertion des allocataires du RMI, cette même loi prévoit un

¹⁰ Il faudra attendre la réunion du Conseil d'administration du FEDOM en décembre 2003.

alignement du montant de la prise en charge des exonérations de charges sociales à 1,3 SMIC et un allongement de la durée totale du contrat qui passe à trente mois. Dans ce cadre-là, les bénéficiaires du RMI conservent le bénéfice de la couverture maladie universelle (CMU) complémentaire et de l'allocation de retour à l'activité (ARA) ;

- par ailleurs, le *Gouvernement envisage de mettre en place un revenu minimum d'activité dans les DOM*, à travers l'article 33 du projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité actuellement en cours d'adoption. Les agences départementales d'insertion (ADI) participeront également au développement des contrats relatifs au revenu minimum d'activité. Cette disposition répond aux vœux de votre commission qui constatait l'an dernier, au vu de l'importance du fonds de roulement des ADI, qu'il était nécessaire de mieux les associer à la politique d'insertion outre-mer.

- enfin, le Gouvernement annonce pour 2004 une augmentation de 20 % du nombre de CAE porté ainsi à 1.000, grâce à un effort de **7,2 millions d'euros complémentaires**.

Contrat d'accès à l'emploi et revenu minimum d'activité

Le revenu minimum d'activité qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2004, est une mesure d'activation des minima sociaux recherchant à créer un équilibre entre une mobilisation accrue des allocataires du revenu minimum d'insertion pour l'accès au travail et une obligation plus forte pour les pouvoirs publics de développer l'offre locale d'emploi par des travaux d'intérêt général ou par une insertion dans l'entreprise, dans le cadre d'un pilotage confié généralement aux collectivités territoriales. Il a pour objectif de favoriser l'insertion et l'incitation au retour à l'activité des bénéficiaires du RMI.

Le revenu minimum d'activité est un contrat de travail d'une durée hebdomadaire de vingt heures, renouvelable deux fois dans la limite d'une durée totale de dix-huit mois. Il associe une allocation forfaitaire de revenu minimum d'insertion (personne seule après abattement du forfait logement) et un complément à la charge de l'employeur. Il est versé par l'employeur au salarié, qui bénéficie ainsi d'une rémunération au moins égale au SMIC.

Le département disposera du pilotage intégral du dispositif prévu dans le cadre global de la décentralisation de l'action sociale. La décentralisation du RMI s'accompagne d'un transfert de ressources aux conseils généraux. Dans les départements d'outre-mer, les attributions du département sont exercées par l'agence départementale d'insertion (ADI), qui devient un établissement public départemental de plein exercice. La réforme en cours introduit également l'obligation de mieux informer les allocataires sur leurs droits et leurs devoirs, dès la décision d'attribution du RMI, ainsi que sur l'offre d'insertion locale, notamment en ce qui concerne le revenu minimum d'activité.

Le champ d'application du RMA comprend les employeurs du secteur marchand, à l'exception des particuliers employeurs, et du secteur non marchand, à l'exception des services de l'État et du département et des agences d'insertion dans les départements d'outre-mer. L'employeur ne doit pas avoir licencié pour raison économique dans les six mois précédant l'embauche, il doit être à jour de ses cotisations sociales.

Articulation RMA/CAE

Le revenu minimum d'activité et le contrat d'accès à l'emploi sont deux mesures complémentaires, la première pouvant être mobilisée avant la seconde pour certains bénéficiaires du RMI.

En effet, le RMA vise plus particulièrement les allocataires qui ne peuvent accéder à l'emploi dans les conditions ordinaires du marché du travail et pour lesquels un temps d'adaptation est nécessaire. Il s'inscrit dans un parcours d'insertion progressive au sein d'un dispositif englobant les contrats aidés. A cet effet, le contrat d'accès à l'emploi, seule mesure d'insertion ultramarine dans le secteur marchand, sera particulièrement mobilisé.

Enfin, les organismes gestionnaires des deux mesures dans les départements d'outre-mer (ADI et ANPE) développent un partenariat actif qui a pour conséquence, entre autres, la mise à disposition d'agents de l'ANPE au sein des agences d'insertion. Ce partenariat déjà ancien garantit une articulation optimale entre les deux mesures. Le RMA complète les outils dont disposent ces deux opérateurs afin d'assurer l'insertion durable des bénéficiaires du RMI dans le secteur marchand.

Source : ministère de l'outre-mer

- Les jeunes diplômés

La loi de programme ayant défini un dispositif en faveur des jeunes diplômés, cette mesure sera rattachée au FEDOM, dès la publication des décrets d'application. Dans le cadre du budget pour 2004, une dotation d'**1,1 million d'euros** financera 750 contrats.

- Les mesures de la loi d'orientation

Au cours de l'exercice 2002, l'**allocation de retour à l'activité** (l'ARA), le **projet initiative jeune** (le PIJ) et le **congé solidarité** avaient été réajustés pour correspondre aux besoins réellement constatés sur place. Ces modifications, prises en compte dans la définition des enveloppes 2003, ont expliqué que le nombre retenu par la loi de finances 2003 (4.500 PIJ, 1.500 congés solidarité et 3.500 ARA) soit inférieur à celui de la loi de finances 2002 (10.000 PIJ, 3.500 congés et 10.000 ARA).

Le budget pour 2004 prévoit de consacrer **17,5 millions d'euros complémentaires** au financement du congé-solidarité tel qu'il a été prévu dans la loi de programme.

- Les contrats aidés

S'agissant des contrats-emplois solidarité, l'inflexion est réelle depuis 2002, puisque la dotation globale ouverte en loi de finances 2003 (36.000 conventions nouvelles) était inférieure à l'enveloppe ouverte au titre de l'exercice 2002 (39.000).

Pour 2004, dans l'attente de la réorientation des crédits vers l'emploi marchands, les moyens consacrés aux emplois aidés seront reconduits. Ainsi, les emplois-jeunes continueront de concentrer un quart des crédits du FEDOM du fait de la reconduction du dispositif dérogatoire aux règles en vigueur en métropole, qui prévoit une aide supplémentaire de l'État, pour tous ceux dont le contrat arrivera à échéance l'an prochain. En outre, la loi de programme donnant la possibilité aux collectivités de prolonger, dans la limite de trois ans, les contrats de droit privé, **les crédits nécessaires seront prélevés sur le projet de loi de finances pour 2004, à hauteur de 44 millions d'euros pour environ 4.318 emplois-jeunes.** Par ailleurs, une mission d'appui aux jeunes, rassemblant l'ensemble des partenaires locaux concernés, a été mise en place dans chaque département afin d'assurer la définition et le suivi d'un plan local de soutien à la sortie des emplois-jeunes.

Nombre d'emplois-jeunes dans les DOM

	Nombre d'emplois jeunes	Part des emplois jeunes financée par le FEDOM
Guadeloupe	3.076	45 %
Guyane	1.343	62 %
Martinique	4.329	27 %
Réunion	8.081	35 %
TOTAL	16.829	36 %

Source : ministère de l'outre-mer

b) La formation des jeunes : une politique à relancer ?

Les départements d'outre-mer connaissent, sur le plan de l'insertion économique et sociale des jeunes, une situation plus critique qu'en métropole, liée notamment à leur structure démographique et à un contexte familial en

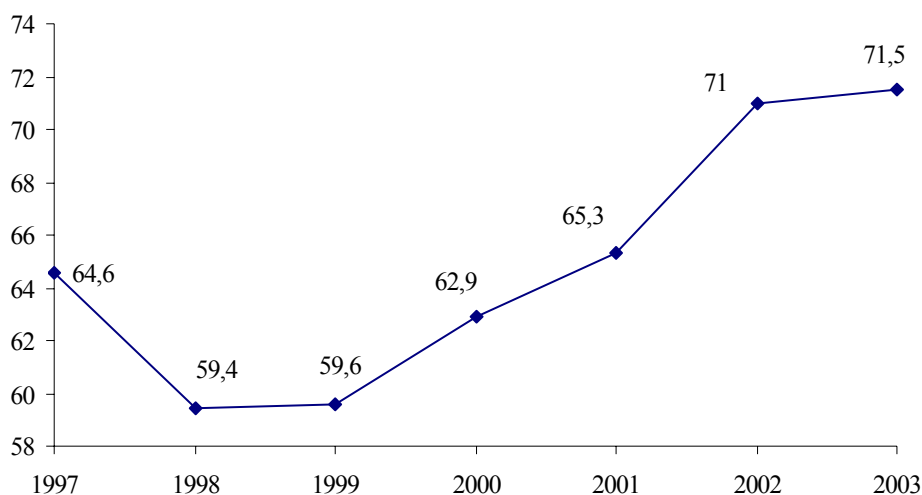
mutation rapide¹¹. Or, le système éducatif peine à assurer un taux de réussite scolaire satisfaisant et l'offre d'emploi reste insuffisante.

C'est pourquoi l'outre-mer a cherché à développer des outils d'insertion adaptés aux difficultés des jeunes ultramarins, qui mobilisent autant le volet professionnel que le volet éducatif.

- Le service militaire adapté (SMA)

Ce service spécifique permet aux jeunes ultramarins volontaires de recevoir une formation professionnelle dans un cadre militaire. Avec un taux d'insertion de plus de 71 % en 2003, il demeure un moyen d'insertion dont l'efficacité est reconnue par le Gouvernement, à tel point que, **pour 2004, le taux d'insertion visé est de 75 %**. Ces résultats sont d'autant plus remarquables que les organismes traditionnels de formation n'affichent généralement qu'un pourcentage de réussite de 35 à 45 %.

Evolution du taux d'insertion des jeunes après le SMA
(en %)



Source : ministère de l'outre-mer

¹¹ Au cours de sa réunion du 8 juillet 2003, le bureau du Conseil économique et social a ainsi approuvé une saisine sur le thème « l'insertion économique et sociale des jeunes de l'outre-mer » et confié à la section des affaires sociales un avis sur cette question qui sera présenté en séance plénière à la fin du 1^{er} semestre 2004.

Le service militaire adapté

Le SMA est une des formes de service militaire adaptée au contexte des DOM-TOM. Les missions du SMA consistent à dispenser aux appelés une formation militaire, laïque et morale, mais aussi à les préparer à l'insertion dans la vie active en leur assurant une formation professionnelle.

Il doit ainsi les faire participer à la mise en valeur des collectivités d'outre-mer ainsi qu'à l'exécution des plans de défense, de secours et d'aide au service public.

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

Sur 6 ans (1997 – 2002), 14.651 stagiaires (volontaires et appelés) ont été formés dans près de 30 filières de formation professionnelle différentes. Pour cette période, le taux moyen d'insertion a été de 63 % avec une nette progression en 2002, année où il atteint 71 %. Au total, depuis sa création, le SMA a ainsi participé à la formation d'environ 100.000 jeunes gens ultramarins.

Cette évolution s'explique par le changement de population appelés - volontaires, ces derniers étant plus motivés pour s'insérer. La totalité d'entre eux aura acquis ou perfectionné des connaissances professionnelles, amélioré ses connaissances générales, reçu une formation citoyenne.

85 % ont obtenu une attestation de formation du SMA, un diplôme officiel de l'éducation nationale ou du ministère du travail, ou au minimum une unité de valeur d'une formation qualifiante.

Citons parmi les chantiers d'application réalisés en 2002 et 2003 :

- l'aménagement de la rue Castelneau à Saint-Pierre, le réaménagement du stade du quartier de Lourdes et la réalisation d'un drain en remplacement du caniveau au profit de la commune de Ducos en Martinique,

- la réalisation d'une campagne d'élagage à Pointe Noire, à Marie Galante ainsi que la réalisation d'un terrain de football à l'Anse Bertrand en Guadeloupe,

- la réalisation d'une piste ainsi que d'une route départementale à Maripasoula en Guyane,

- le curage des ravines de l'entre-deux, l'aménagement de voirie de Saint-Joseph, des travaux en bâtiment à Saint-Denis à la Réunion.

Source : ministère de l'outre-mer

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit de reconduire les dotations en faveur du SMA, soit **63,84 millions d'euros** contre 63,87 millions d'euros en 2003.

Toutefois, votre commission regrette que le SMA ne fasse pas l'objet de revalorisations plus substantielles d'autant plus qu'en 2003, deux millions d'euros de dotations ont été gelés empêchant les responsables du SMA d'honorer leurs engagements vis-à-vis des jeunes ultramarins. C'est ainsi que, pour l'année à venir, aucune mesure de nouveaux travaux n'a été programmée,

le SMA ayant perdu son atout principal, c'est-à-dire sa capacité à se positionner sur les évolutions socioprofessionnelles en cours dans les DOM. Ce dispositif serait de surcroît menacé si les concours de fonds européens n'étaient venus compenser les coupes budgétaires.

Cette situation a déjà eu des conséquences graves (baisse du nombre de formateurs, vieillissement des infrastructures, retard sur les paiements) qui risquent d'hypothéquer gravement l'avenir d'un dispositif dont l'utilité en matière d'éducation et d'insertion professionnelle des jeunes n'est plus à démontrer.

- Le passeport-mobilité

Le passeport-mobilité, mesure nouvelle proposée par la loi de finances pour 2003, concrétisait le principe de la continuité territoriale, en permettant à 16.500 jeunes d'obtenir, dès septembre 2002, la prise en charge totale des billets d'avions vers la métropole¹². Ainsi, en 2002, 1.552 passeports ont été délivrés et 6.000 passeports sont attendus pour 2003. En effet, la saturation éventuelle des filières de formation dans les départements d'outre-mer ne doit pas priver les jeunes ultramarins des bénéfices d'une formation en métropole, voire dans les autres États de l'Union européenne. En outre, il est prévu que ce passeport n'aura pas pour effet de vider les départements d'outre-mer de leur jeunesse puisque ses bénéficiaires s'engagent à revenir occuper un emploi dans leur département d'origine.

En 2004, malgré son succès, les dotations qui lui sont affectées baisseront de 37 % passant de 17,5 à **13 millions d'euros**.

Le passeport mobilité

Mise en place depuis le 1^{er} septembre 2002, la mesure concerne les étudiants âgés de 18 à 26 ans qui souhaitent s'inscrire dans une filière inexistante ou saturée dans leur collectivité d'outre-mer d'origine.

Ce dispositif est également ouvert aux jeunes âgés de 18 à 30 ans qui peuvent bénéficier d'un voyage aller-retour par stage de formation professionnelle de plus de trois mois, ou par contrat à durée déterminée de plus de six mois ou à durée indéterminée nécessitant une mobilité. La mise en place du dispositif passe par la signature de conventions entre l'État et les organismes qui interviennent au titre de la mobilité des jeunes, ainsi qu'avec les collectivités territoriales d'outre-mer.

Les principales modalités du passeport sont les suivantes :

- volet « étudiants » : les étudiants de moins de 26 ans de nationalité française et originaires d'outre-mer s'inscrivant dans des établissements d'enseignement supérieur en métropole, se voient rembourser le billet d'avion vers la ville où siège l'université choisie (ou le montant résiduel non pris en charge par les autres collectivités) ;

¹² Les dispositions du projet de loi de finances pour 2003 relatives au passeport mobilité étaient, en effet, rétroactives.

- volet « promotion-insertion professionnelle » : l'aide de l'État (complétant notamment celles mises en œuvre par les collectivités) permet la gratuité du transfert aérien vers la métropole, ou vers une autre collectivité outre-mer. Elle s'adresse aux jeunes dont le projet professionnel de formation (d'une durée minimale de trois mois) ou d'insertion (sous forme d'un CDD supérieur à six mois ou d'un CDI) se réalise en mobilité.

Votre commission souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité de préserver ce dispositif à succès. Or, outre la baisse importante des crédits prévus pour 2004, le relèvement annoncé de la redevance sur services terminaux de la circulation aérienne, que les compagnies aériennes menacent de faire répercuter sur le prix du billet d'avion, risque d'entraver la circulation des personnes et de porter atteinte au principe de continuité territoriale affirmé par la loi de programme.

Le financement de la continuité territoriale (article 27 du projet de loi de finances pour 2004)

L'article 27 du projet de loi de finances pour 2004 propose **la majoration des tarifs de la taxe d'aviation civile** afin de tenir compte des besoins du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) et de financer, notamment, une mesure nouvelle de 30 millions d'euros correspondant au versement aux collectivités d'outre-mer d'une dotation de continuité territoriale. Cette dotation a été instaurée par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet dernier, afin de compenser, pour les résidents d'outre-mer, le prix élevé des billets d'avion entre ces territoires et la métropole.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à supprimer l'article 27, et donc, par voie de conséquence, la majoration de la taxe d'aviation civile. Elle a justifié cette demande de suppression par trois raisons en raison des difficultés du secteur aérien outre mer et de l'incompatibilité de cette mesure avec la loi organique qui s'appliquera en 2005, compte tenu de l'absence de lien direct entre la taxe d'aviation civile et la continuité territoriale. La commission a donc proposé que cette somme soit directement inscrite dans le budget de l'outre mer, tout comme les dotations de continuité territoriale pour la Corse sont inscrites au budget du ministère de l'Intérieur. En contrepartie, elle a proposé de financer la dotation de continuité territoriale outre mer sur la fiscalité des retraités de la fonction publique dans les DOM-TOM.

A l'inverse de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, qui souhaitait limiter la taxation sur l'aviation civile, le Gouvernement a proposé, lors du débat en séance publique, un amendement qui augmentait davantage la dite taxe. En effet, il a observé que le relèvement prévu de cette taxe ne permettait de dégager que 33 millions d'euros, alors que les besoins s'élevaient à plus de 48 millions d'euros.

Ni l'amendement de la commission des Finances ni celui du Gouvernement n'ont été adoptés, l'Assemblée nationale préférant s'en tenir au texte initial.

Au total, le relèvement de la taxation civile se traduira ainsi, le **produit attendu étant de 33 millions d'euros**.

Hausses des tarifs de la taxe de l'aviation civile

Tarif applicable	Passager embarqué à destination de la France ou d'un autre État membre de la Communauté européenne	Passager embarqué vers d'autres destinations	Par tonne de fret
Tarif actuel	3,92 €	6,66 €	1,02 €
Tarif proposé	4,43 €	7,53 €	1,15 €
Hausse en %	+ 13,07 %	+ 13,07 %	+ 13,07 %

- Le développement de l'insertion en métropole par la réactivation de l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer

L'ANT a pour mission de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes en métropole. Elle dispose pour cela de deux instruments :

- le projet-initiative-jeunes ;
- le passeport-mobilité.

Pour financer ses actions, l'Agence a bénéficié, en 2003, d'un **budget de 26,3 millions d'euros** constitué de :

- une subvention de l'État : 13,5 millions d'euros (soit 51,3 % du total);
- des crédits du FSE et des programmes européens : 5,2 millions d'euros ;
- des crédits des collectivités territoriales : 6 millions d'euros ;
- des prestations diverses : 1,2 million d'euros.

Le budget pour 2004 de l'ANT sera examiné lors du conseil d'administration du 9 décembre 2003. Toutefois, on peut d'ores et déjà indiquer que **la dotation 2004 provenant de l'État s'élèvera à 13,07 millions d'euros** ainsi répartis :

Subvention de l'État en faveur de l'ANT pour 2004

	2004
Subvention de fonctionnement	8.173.789 €
Passeport mobilité	2.700.000 €
Projet initiative jeune	2.200.000 €
TOTAL	13.073.789 €

Source : ministère de l'outre-mer

Si votre commission estime que la participation budgétaire de l'État à l'ANT est raisonnable, au regard des missions dévolues à cet organisme, elle tient, toutefois, à souligner certaines insuffisances liées à la procédure de délivrance des PIJ. De trop nombreux acteurs (ANT, ministère des affaires sociales, ministère de la défense, ministère de l'éducation nationale) interviennent dans cette procédure de telle sorte que, souvent, l'aide est perçue plusieurs mois après le début de la formation.

III. LES AUTRES VOIES DE L'INSERTION SOCIALE : LE LOGEMENT ET LA SANTÉ

A. LA POLITIQUE DU LOGEMENT : DES ÉVOLUTIONS PERFECTIBLES

Deuxième poste de dépenses du budget du ministère de l'outre-mer, le logement constitue un volet essentiel de l'action du Gouvernement outre-mer.

1. Le logement, une question lancinante

a) Un contexte toujours contraignant

La situation des départements d'outre-mer se caractérise encore par une offre insuffisante au regard de besoins croissants. La forte croissance démographique (+ 1,75 % par an en moyenne contre 0,35 % en métropole, avec un accroissement réel de + 3,59 % en Guyane), associée à l'aspiration croissante des plus jeunes à la décohabitation rendent nécessaire un effort permanent en matière de construction.

Evolution démographique des départements d'outre-mer

	Augmentation de la population 1990-1999
Guadeloupe	+ 6 %
Guyane	+ 9 %
Martinique	+ 37 %
Réunion	+ 18 %
Métropole	+3,18 %

Source : Bertrand Typhée, *Regards sur l'actualité*, n° 294

On estime les besoins minimums en logements à 22.000 constructions par an, dont la moitié relève du logement social aidé par l'État, compte tenu de la structure des revenus des habitants.

Nombre de constructions et de réhabilitations de logements dans les DOM

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹³
Guadeloupe	2.671	2.898	2.765	2.406	3.037	4.020	4.737	3.529	2.468	3.200
Martinique	2.140	2.344	2.082	2.346	2.688	2.259	2.615	3.058	2.680	2.800
Guyane	865	815	875	1.119	1.170	1.091	841	838	1.031	1.600
La Réunion	5.229	4.532	4.670	4.065	3.850	5.441	4.109	3.570	5.111	4.500
TOTAL	10.905	10.589	10.392	9.936	10.745	12.811	12.302	10.995	11.290	12.100

⁽¹⁾ Prévisions

Source : ministère de l'outre-mer

Parallèlement, la qualité défectueuse de l'habitat impose que des mesures de grande ampleur soient prises en faveur de l'amélioration des logements : outre la rapidité des dégradations des logements dues aux caractéristiques climatiques locales, on constate, dans les départements d'outre-mer, la persistance - et même le développement, compte tenu de l'insuffisance de l'offre - d'un habitat spontané insalubre, qui était évalué, en 2000, à 58.500 logements.

b) Les innovations introduites par la loi de programme

La loi de programme du 21 juillet 2003 a permis au Gouvernement d'amplifier son effort par :

- **la diversification de l'offre locative** : les mesures de défiscalisation ont pour objectif de développer l'offre dans le domaine du logement locatif intermédiaire ;

- **la relance de l'accession sociale** : l'extension aux DOM des prêts à l'accession sociale (prêts PAS), bénéficiant d'une garantie de l'État et qui pourront venir compléter les prêts à taux zéro (PTZ) bénéficiant d'un régime avantageux dans ces départements, favoriseront l'accession sociale. La baisse du taux de TVA sur les logements évolutifs sociaux (LES) contribuera également à relancer l'accession pour les plus modestes. Par ailleurs, il est envisagé d'expérimenter le développement d'un nouveau produit d'accession sociale qui permettrait aux populations, dont les ressources sont trop importantes pour bénéficier du LES ou qui ne peuvent avoir recours au PTZ, d'acquérir des logements ;

- **l'intervention dans le domaine foncier** : la production de logements sociaux se heurte de plus en plus au problème de la rareté et du coût du foncier aménagé. Le dispositif des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) mis en place en 2002 sera amélioré et des expérimentations

¹³ Prévisions.

seront menées en 2004 pour aider les opérateurs de logements sociaux à aménager les terrains nécessaires à la construction de ce type d'habitat.

Parallèlement, l'État poursuivra son effort en faveur de l'amélioration du parc de logements existant :

- l'article 44 de la loi de programme a ainsi prévu un **abattement de 30 % de l'assiette de la taxe foncière à la propriété bâtie**, compensé par l'État, pour les immeubles faisant l'objet de travaux de réhabilitation visant à les conforter au regard des risques naturels ;

- les propriétaires occupants qui réaliseront des travaux d'amélioration dans leur logement pourront bénéficier d'une **majoration de leur prime à l'amélioration de l'habitat** de 80 % dès lors que les travaux ouvrant droit à cette subvention financée sur les crédits du logement incluront la rénovation des façades extérieures ;

- enfin, **les opérations de résorption de l'habitat insalubre**, qui ont bénéficié depuis 1997 d'un effort financier en constante progression de l'État, seront facilitées par une simplification des procédures d'instruction des projets, déconcentrées au niveau des préfets.

Néanmoins, votre commission estime que l'effort doit être poursuivi car les indices d'occupation des logements restent nettement supérieurs dans les DOM par rapport à la métropole, particulièrement en Guyane. D'autre part, le parc de logements en situation précaire représente encore environ un quart de l'ensemble du parc total de logements et l'insalubrité, quant à elle, concerne environ 15 % des résidences principales. L'analyse des efforts entrepris entre 1999 et 2002 révèle que ces besoins n'ont été que partiellement satisfaits : seuls 5.739 logements neufs ont été livrés chaque année et 2.206 actions d'amélioration ont été entreprises en moyenne dans les quatre départements d'outre-mer.

Évolution du nombre de personnes par logement

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM	Métropole
1982	3,84	3,85	3,47	4,30	3,98	ND
1990	3,41	3,34	3,39	3,76	3,56	2,57
1999	2,89	2,88	3,34	3,25	3,10	2,40

Source : ministère de l'outre-mer

2. Le maintien des crédits pour 2004

a) Des moyens d'intervention diversifiés

Pour répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins, l'État a longtemps privilégié la politique de l'offre, c'est-à-dire les aides à la pierre, regroupées sur une ligne budgétaire unique (LBU) du ministère de l'outre-mer.

La LBU finance trois types d'opérations :

- la construction et la réhabilitation de logements sociaux ;
- le soutien à l'accession à la propriété ;
- la résorption de l'habitat insalubre.

Les différentes formes d'intervention de l'État en matière de logement outre-mer

L'action de l'État en matière de logement prend différentes formes dans les départements d'outre-mer :

- l'aide à la construction de logements neufs :
 - l'accession très sociale est une aide constituée par une subvention maximale de 50 % de l'investissement ;
 - l'accession sociale avec le prêt à taux zéro sur 40 % du coût du logement ;
 - l'accession intermédiaire avec le prêt à taux zéro sur 25 % du coût du logement.
- l'aide à l'amélioration de l'habitat : elle prend la forme d'une réhabilitation du parc locatif social, d'une amélioration de logements de propriétaires occupants et une amélioration des logements locatifs de 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 à l'initiative d'une collectivité locale, un opérateur de logements sociaux ou une société d'économie mixte a la possibilité de mettre en œuvre une opération de résorption de l'habitat insalubre et de bénéficier d'une subvention de 80 % sur l'assiette du déficit d'opération. Les besoins en matière de résorption de l'habitat insalubre sont encore très importants ;
- la régularisation de la situation des 7.500 ménages habitant dans la zone des 50 pas géométriques : l'article 3 de la loi du 30 décembre 1996 relative à la zone des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer prévoit l'octroi d'une aide exceptionnelle de l'État en faveur de certains occupants de terrains situés dans la zone des 50 pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique. Cette aide exceptionnelle a bénéficié de 1,52 million d'euros en crédits de paiement en 2002.

Source : ministère de l'outre-mer

b) Une contribution financière à améliorer

Le projet de loi de finances pour 2004 propose de fixer à **287,5 millions d'euros**, le montant des autorisations de programme, et à **173 millions d'euros** le montant de crédits de paiement ce qui correspond à un montant de crédits identique aux dotations pour 2003. Plus particulièrement, le projet de loi de finances pour 2004 confirme le rythme de financement sur la base d'environ 5.000 logements locatifs sociaux et logements locatifs très sociaux.

- Une politique de l'offre diversifiée

Ce budget, qui conserve un niveau de programmation équivalent à celui des années précédentes, permettra un meilleur accompagnement des opérations engagées, notamment par une intervention accrue en amont de la construction de logements : mesures expérimentales en Guadeloupe et à la Réunion, simplification des procédures administratives et accélération des permis de construire.

Depuis, les modalités d'instruction des opérations de résorption de l'habitat insalubre, qui demeurent prioritaires outre-mer, seront déconcentrées et assouplies.

- Une politique de la demande encore coûteuse

S'agissant des aides au logement, les mécanismes de financement public du logement social dans les départements d'outre-mer sont différents de ceux en vigueur en métropole.

Dans les DOM, le système des aides au logement repose sur une aide à la pierre sensiblement plus importante que celle existant en métropole.

Les aides à la personne sont, pour leur part, versées exclusivement sous forme d'allocations logement à caractère social (ALS) et d'allocations logement à caractère familial (ALF).

Les allocations logement dans les départements d'outre-mer

Le mode de calcul de l'aide au logement est, dans son principe, identique à celui qui s'applique en métropole. Néanmoins, quelques différences subsistent :

- en secteur locatif :
 - les loyers plafonds différaient, avant le 1^{er} juillet 2001 selon l'année de la construction de l'immeuble : quatre niveaux coexistaient jusqu'au 30 juin 1999 ;
 - le forfait de charges est plus faible dans les départements d'outre-mer, l'écart prend en compte, notamment, l'absence de dépenses liées au chauffage ;
 - le nombre d'enfants ou personnes à charge est plafonné à six.
- en secteur accession : contrairement à la métropole, en cas d'accession en logement évolutif social (LES), il est tenu compte des revenus réels des ménages pour le calcul de l'allocation logement et non des revenus minima instaurés depuis 1992.

Cette modalité permet de favoriser cette forme spécifique d'accession très sociale. Comme en métropole, l'octroi de l'ALS sous seule condition de ressources a provoqué dans les départements d'outre-mer une forte progression des effectifs et de la masse d'aides distribuées.

La croissance annuelle moyenne des effectifs a atteint près de 12 % entre 1994 et 1998 et celle des prestations a dépassé 16 %. Les prestations relevant de l'ALF ont connu également une progression très rapide, notamment en ce qui concerne les prestations annuelles servies.

Le nombre de bénéficiaires des aides au logement a augmenté de manière très rapide, pour atteindre près de 155.000 personnes au 31 décembre 2002 (+ 3,5 % par rapport à l'année dernière), ce qui pose la question de la pérennité de cet effort financier.

La modification du barème des aides, intervenue au 1^{er} juillet 2001 en application de la loi d'orientation pour l'outre-mer, en unifiant les règles en vigueur dans le sens le plus favorable aux bénéficiaires, en a encore augmenté le coût.

Dans le même temps, le Gouvernement a décidé de réévaluer substantiellement, au 1^{er} juillet 2002, la prise en compte des loyers pour ces catégories de familles en alignant les forfaits des DOM sur ceux de la métropole. A titre d'exemple, ceci a correspondu à une augmentation de 25 % environ pour les familles de trois enfants.

Pour 2004, le Gouvernement entend moderniser l'aide à la personne pour alléger les charges des familles les plus démunies, par la poursuite de la mise en place d'une égalité de traitement pour le logement entre la métropole et les DOM.

Enfin, il compte poursuivre une politique plus dynamique de loyers, en faisant mieux correspondre la qualité des logements, avec les prix pratiqués. La mise en place de conventionnement sera ainsi recherchée.

L'aide au logement (ALF+ALS) dans les départements d'outre-mer

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Évolution 1997/02
Nombre d'allocataires	114.891	124.721	131.866	141.923	149.797	154.994	+ 34,9 %
Montant des allocations <i>(en millions d'euros)</i>	194,8	254,5	284,5	311,9	351,6	363,1	+ 86,3 %

Source : ministère de l'outre-mer

Votre commission approuve **l'augmentation de 18 % de la consommation des crédits** de la LBU au 30 septembre 2003 par rapport à la même période de l'an dernier. Alors qu'en 2001, 75 millions d'euros des dotations avaient été reportées sur 2002, seuls 61 millions d'euros l'ont été fin 2002 sur l'année suivante. D'ailleurs ce montant a suffi à compenser l'annulation de 20 % des crédits intervenues du logement, soit 45 millions d'euros.

En revanche, votre commission se demande si ces annulations ne risquent pas de remettre en cause les programmations de logement surtout si on ne peut plus compter sur d'éventuels reports.

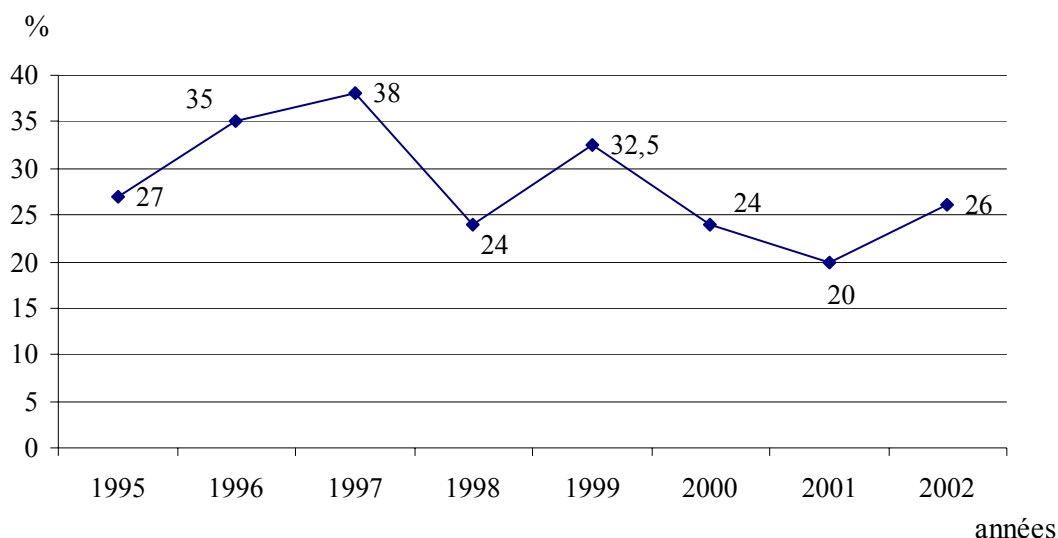
Paradoxalement, le rythme de consommation des crédits de la LBU reste modéré au regard des besoins importants outre-mer. De l'aveu même du ministère, les crédits du logement disponibles en septembre 2003 sont supérieurs aux dotations votées par le Parlement. La commission ne s'explique donc pas la raison pour laquelle ces crédits ne sont pas mis au service d'objectifs plus ambitieux.

Parmi ceux-ci, votre commission, sensibilisée sur cette question par de nombreuses auditions, tient à attirer l'attention du Gouvernement sur trois points :

- d'une part, **le logement évolutif social (LES), un des produits les plus adaptés d'outre-mer, mériterait d'être davantage soutenu.** Créé en 1986, le LES est un logement à faible coût en accession à la propriété. Très original, il joue un rôle essentiel dans l'insertion des populations les plus défavorisées. Les bénéficiaires sont des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds définis par arrêté préfectoral chaque année. L'aide attribuée est constituée par une subvention de 50 % de l'investissement finançant le coût de l'accession à la propriété, les aménagements intérieurs étant réalisés par l'accédant. A la subvention s'ajoutent des prêts complémentaires versés

par les établissements de crédits. Enfin, la loi de programme a appliqué au LES un taux de TVA réduit. Pour autant, le succès du dispositif reste limité par le niveau encore faible des subventions pour lesquelles votre commission souhaiterait une augmentation d'au moins 10 %.

Part des LES parmi les logements neufs financés depuis 1995



Source : ministère de l'outre-mer

- d'autre part, votre commission préconise une revalorisation **des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)**. En effet, la production de logements sociaux se heurte de plus en plus au problème du coût du foncier aménagé. En ce sens, la révision des schémas régionaux d'aménagement s'avère également indispensable, en particulier à la Réunion dont la population dépassera vraisemblablement le million d'habitants dès 2025. Plus largement, le dynamisme démographique pose la question de l'amélioration des réseaux de communication, surtout dans les zones où le relief est accidenté.

- enfin, votre commission recommande **le développement des logements d'urgence** susceptibles d'accueillir les personnes en grande difficulté.

B. LE VOLET SANITAIRE : DES ADAPTATIONS BIENVENUES

L'insertion sociale passant aussi par la santé, le Gouvernement propose des mesures nouvelles fortes en matière d'assurance maladie complémentaire.

1. Les lacunes de l'assurance maladie complémentaire

La loi 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 les personnes dont les revenus sont inférieurs à 6.609 euros par an (pour une personne seule) sont exonérées de cotisation. A ce jour, 1.476.000 personnes bénéficient de la CMU de base en France, dont 866.613 assurés.

Le dispositif de CMU-complémentaire (CMU-C), qui assure gratuitement une couverture maladie complémentaire couvrant le ticket modérateur et le forfait journalier hospitalier sous conditions de ressources, est en revanche perfectible puisque c'est lui qui a fait l'objet d'incessantes revendications et négociations en raison du plafond de ressources et de l'effet de seuil ainsi provoqué. Dans les départements d'outre-mer, cette question prend une acuité particulière du fait du nombre important de bénéficiaires de la CMU complémentaire.

Bénéficiaires de la CMU-complémentaire en décembre 2002

	Bénéficiaires de la CMU-C	Part des bénéficiaires de la CMU-C dans la population
Départements d'outre-mer	567.502	13 %
Métropole	3.904.000	2,8 %

Source : ministère de l'outre-mer

Les conditions de revenus imposées pour bénéficier de la CMU-C ont posé des difficultés d'application dans les DOM et particulièrement à la Réunion, où la population avait été habituée à la dispense de toute avance de frais. La mise en place de la CMU complémentaire y a donc paradoxalement diminué le nombre de personnes bénéficiant d'une couverture maladie gratuite.

2. Une réaction salubre du Gouvernement

Pour rétablir l'équité entre la métropole et les DOM, où le coût des soins est supérieur à celui constaté en métropole, et afin de faire bénéficier les plus démunis parmi les populations à risques, d'une meilleure offre de soins, le Gouvernement a décidé en 2003 de majorer le plafond de ressources de la CMU-C pour les seuls DOM, en le portant à 10,8 % par rapport au plafond métropolitain. Ce relèvement doit permettre notamment aux titulaires isolés du minimum vieillesse et aux titulaires de l'allocation d'adulte handicapé, ne disposant pas d'autre revenu que leur allocation, de bénéficier de la CMU complémentaire. Cette mesure est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2003.

Sur le plan budgétaire, cette mesure s'est traduite par l'inscription au projet de loi de finances pour 2004 d'une mesure nouvelle s'élevant à **15 millions d'euros**.

*

* *

Satisfaite de l'évolution globale des crédits et des priorités affichées par le Gouvernement pour développer l'emploi et le logement, **voire commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de l'outre-mer pour 2004, s'agissant des aspects sociaux.**

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mercredi 8 octobre 2003, sous la présidence de M. Alain Gournac, vice-président, la commission a procédé à l'audition de Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, sur le projet de budget de son ministère pour 2004.

En préambule, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a souhaité dresser le bilan de son action depuis sa nomination et établir un lien entre la loi de programme pour l'outre-mer, promulguée le 21 juillet 2003, et le budget 2004 qui traduit un certain nombre de mesures nouvelles pour l'emploi inscrites dans cette loi. Elle a toutefois précisé que la loi de programme était financée principalement sur les crédits du ministère de l'économie et des finances, au titre de la défiscalisation, et du secrétariat d'État aux transports et à la mer, au nom de la continuité territoriale, le ministère des affaires sociales continuant pour sa part à financer une large part des exonérations de charges sociales.

Elle a ensuite indiqué que le projet de budget du ministère de l'outre-mer pour 2004, consacré aux deux tiers à des dépenses sociales, s'élevait à 1,121 milliard d'euros, soit une légère progression par rapport à celui de l'année précédente.

Elle s'est félicitée de la tendance à la baisse régulière du taux de chômage outre-mer, qui ne doit pas masquer la persistance d'un taux de chômage beaucoup plus élevé qu'en métropole (25 %).

De ce constat, elle a souhaité retenir trois enseignements : les résultats concrets de la politique du Gouvernement en faveur de l'emploi, la nécessité de maintenir l'effort budgétaire en faveur de l'emploi, y compris de l'emploi aidé et la contribution de son budget à la baisse du chômage outre-mer.

Mme Brigitte Girardin a estimé à 477,13 millions d'euros les crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM). Ces crédits serviront à renforcer la réorientation du FEDOM, opérée l'an dernier,

vers la création de vrais emplois dans le secteur marchand, en retrouvant l'esprit de la « loi Perben » qui avait inspiré la création de ce fonds. Cette orientation se traduira par des mesures nouvelles de la loi programme concernant le nouveau dispositif d'exonérations de charges sociales des contrats d'accès à l'emploi.

Elle a également rappelé les mesures spécifiques en faveur des jeunes diplômés et des jeunes Mahorais auxquelles 2 millions d'euros ont été affectés.

Elle a précisé que la réorientation du FEDOM serait effectuée de manière graduée, sans rupture brutale avec les moyens consacrés aux emplois aidés. Le dynamisme démographique outre-mer, comme la montée en puissance progressive des dispositions de la loi programme, l'ont donc conduite à maintenir, pour 2004, un volume d'emplois aidés identique à celui réalisé cette année, notamment en ce qui concerne les emplois jeunes.

Enfin, elle a réaffirmé sa volonté d'être pragmatique et de financer les mesures en fonction des objectifs fixés, mais aussi des résultats obtenus.

*Pour y parvenir, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, a annoncé qu'une première expérimentation de globalisation des crédits était lancée pour l'emploi en Martinique, conformément aux règles établies par la loi organique sur les lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Elle a d'ailleurs attiré l'attention de la commission sur le fait que le ministère de l'outre-mer est l'un des rares ministères à conduire une expérimentation de ce type sur des crédits d'intervention.*

*Puis **Mme Brigitte Girardin** a indiqué que le logement constituait toujours un volet essentiel de son action outre-mer. Avec 287,5 millions d'euros d'autorisations de programme et 173 millions d'euros de crédits de paiement, les dotations de l'an dernier seraient reconduites afin de répondre aux besoins liés à la forte croissance démographique et à l'insuffisance manifeste du parc.*

Elle a, en outre, précisé que deux dispositions permettront d'augmenter les moyens en faveur du logement pour 2004 : la baisse de la TVA inscrite dans la loi programme et la baisse des taux des prêts délivrés par la Caisse des dépôts et consignations.

Elle a souligné les résultats très encourageants de l'année 2003 et a appelé à une meilleure consommation des crédits du logement, estimant que les résultats étaient en nette amélioration par rapport à l'an dernier.

*Dans cette perspective, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, a annoncé, pour 2004, une simplification accrue des procédures, la prise en compte des problèmes fonciers, un travail complémentaire sur*

l'aménagement du territoire et des mesures en faveur de la construction de logements sociaux et de l'accession sociale et très sociale outre-mer.

Elle a précisé que les engagements et les efforts de l'Etat en faveur du logement et de la lutte contre l'habitat insalubre étaient respectés et plus que jamais poursuivis.

*Enfin, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, a annoncé une mesure nouvelle, très attendue par nos compatriotes d'outre-mer, concernant la couverture maladie universelle, conformément aux vœux du Premier ministre exprimés lors de son déplacement à la Réunion en janvier 2003. Le plafond d'éligibilité de la CMU complémentaire serait relevé afin de permettre aux personnes les plus démunies, parmi les bénéficiaires du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés, d'avoir un droit à la protection complémentaire en matière de santé. Cette prise en charge se traduirait par la création d'un chapitre budgétaire nouveau sur lequel est inscrit un crédit de 50 millions d'euros.*

*Après avoir salué l'engagement de Mme Brigitte Girardin, **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, l'a interrogée sur les moyens déployés en matière de consommation des crédits. Elle a ensuite souhaité connaître la répartition des crédits du FEDOM, désormais globalisé, entre emplois marchands et non marchands. Plus particulièrement, elle s'est demandé pourquoi, au regard du taux de chômage des jeunes, les crédits affectés au passeport-mobilité avaient été réduits. Elle a également souhaité connaître les raisons qui ont motivé le financement important consacré à la couverture maladie universelle outre-mer.*

***Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, a rappelé que la consommation des crédits restait une priorité forte de son ministère, comme en témoignait le taux d'exécution de 18 % supérieur à celui de l'an dernier à la même période. Concernant la structure du FEDOM, elle a annoncé une réallocation des crédits en faveur des emplois marchands, estimant que les emplois aidés devaient être maintenus outre-mer, en raison du nombre important de demandeurs d'emploi. Elle a ensuite expliqué que le relèvement du plafond d'éligibilité à la CMU complémentaire était justifié outre-mer par le niveau élevé du coût des médicaments et par l'absence d'une tradition mutualiste dans ces collectivités. Enfin, elle a justifié l'adaptation des crédits du passeport-mobilité par la surestimation des besoins faite l'année dernière, ce qui ne remet pas en cause le succès de ce dispositif.*

***M. Roland du Luart, rapporteur spécial de la commission des finances sur les crédits de l'outre-mer**, a demandé à Mme Brigitte Girardin quel était le montant des économies réalisées par son ministère entre 2003 et 2004, conformément aux exercices de la LOLF. Il a souhaité qu'elle s'explique sur les anomalies constatées par la Cour des comptes sur le fonctionnement et la gestion du FEDOM, rappelant que M. Logerot, Premier*

Président, avait saisi, sur ce point, les présidents de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, le 9 septembre dernier.

*Dans le même sens, **M. Jean Chérioux** a souhaité savoir s'il était tenu compte, dans le budget pour 2004, des critiques de la Cour des Comptes. Il a salué la baisse du chômage outre-mer, mais a mis l'accent sur les problèmes particuliers liés à l'immigration clandestine, en particulier en Guyane.*

*Sur ce point, **M. Alain Gournac** a souhaité savoir si le ministère avait pris en considération les conclusions de la mission d'information de la commission des affaires sociales du Sénat en Guyane.*

***M. Gilbert Chabroux** a demandé quelle part occupaient, dans le budget 2004, les transferts de crédits en provenance du ministère des affaires sociales. Il a ensuite sollicité l'avis du ministre sur les conclusions du rapport de **M. Marc Laffineur**, consacré au développement économique et social de l'outre-mer et à la réforme de la fonction publique, publié en octobre 2003.*

***M. Claude Domeizel** a souhaité obtenir des informations complémentaires sur le montant des reports de crédits entre 2003 et 2004. Revenant sur les problèmes liés à l'immigration clandestine, il a déploré les difficultés financières des hôpitaux qui accueillent un nombre important de patients immigrés.*

*Après avoir salué l'attachement du ministre à l'outre-mer, **Mme Anne-Marie Payet** a attiré son attention sur le chômage des jeunes surdiplômés et, par ailleurs, sur la nécessité de prendre des mesures contre l'immigration clandestine des Malgaches et des Comoriens à la Réunion.*

*Enfin, constatant que les crédits consacrés au service militaire adapté (SMA) restaient inchangés, **M. Alain Gournac** a interrogé le ministre sur la capacité de ce service à remplir ses missions auprès de la jeunesse.*

*Répondant à **M. Roland du Luart**, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, s'est félicitée de l'augmentation sensible des crédits de son ministère, présenté comme un budget social. Estimant qu'il n'était pas opportun de réaliser des économies sur le secteur social, elle a rappelé que ce principe ne l'avait pas empêchée de « mettre de l'ordre là où il y avait du désordre ».*

S'agissant des critiques de la Cour des comptes, elle a indiqué avoir répondu aux observations définitives faites par cette haute juridiction sur la gestion des crédits entre 1994 et 2000.

S'agissant de la répartition des crédits du FEDOM vers l'emploi marchand, elle a constaté que, même si la loi de programme pour l'outre-mer ne produisait pas encore ses effets, celle-ci contribuera à amplifier le « dispositif

Perben », annonçant d'ores et déjà la création de 5.000 emplois marchands cette année.

Concernant l'immigration clandestine qui constitue un fléau pour l'ensemble de l'outre-mer, à l'exception des collectivités du Pacifique, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, a déclaré avoir déployé des mesures énergiques pour la maîtrise des flux migratoires, en particulier à Mayotte, en Guyane et à Saint-Martin (Guadeloupe).

Concernant les prétendus transferts de crédits du ministère des affaires sociales vers le ministère de l'outre-mer, elle a tenu à apporter le démenti le plus formel aux propos mensongers qui circulaient dans la presse. Affirmant qu'aucun transfert n'avait eu lieu au profit de son ministère, elle a affirmé avec vigueur disposer de crédits suffisants pour le financement de la loi de programme.

A titre d'illustration, elle a démontré que les annulations de crédits avaient été inférieures aux reports autorisés en 2003. Ainsi, malgré deux annulations de crédits en mars 2002 (32 millions d'euros) et en septembre 2003 (18 millions d'euros), les dotations relatives au logement ont bénéficié d'un report de 60 millions d'euros, de telle sorte que les crédits du logement étaient supérieurs aux dotations votées en 2003 et ne remettaient nullement en cause le vote du Parlement.

Concernant le rapport Laffineur, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, n'y a pas trouvé matière à polémique, préférant mettre l'accent sur l'impact positif des bonifications de rémunérations dans la fonction publique, d'ailleurs justifiées par le surcoût de certains produits, sur les économies ultramarines.

En ce qui concerne les mesures pour l'emploi des jeunes, elle a indiqué que la loi de programme avait prévu des dispositifs incitatifs en faveur de l'embauche des jeunes diplômés par les petites entreprises. Elle a souligné la qualité de la formation universitaire des jeunes ultramarins, en particulier à la Réunion. Concernant les jeunes non diplômés, elle a porté un regard très positif sur les résultats remarquables obtenus par le service militaire adapté, que certains songeaient même à établir en métropole, et s'est engagée à créer un SMA à Wallis et Futuna en 2004.

II. EXAMEN DE L'AVIS

*Réunie le mercredi 5 novembre 2003, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a procédé l'examen du rapport pour avis de **Mme Valérie Létard** sur le projet de loi de finances pour 2004 (crédits consacrés à l'outre-mer).*

***Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, a présenté les grandes lignes de son rapport pour avis (cf. exposé général du présent avis).*

*Après avoir soutenu le rapport de **Mme Valérie Létard**, **M. Alain Gournac** a attiré l'attention de la commission sur les succès du service militaire adapté et invité le Gouvernement à tout faire pour préserver ce dispositif d'éventuels gels de crédits en 2004.*

***M. Nicolas About, président**, a rappelé, en écho aux propos de **Mme Valérie Létard**, que les crédits du ministère pour 2004 ne constituaient que 14 % de l'effort de la Nation en faveur de l'outre-mer. En effet, d'autres budgets y participent aussi : celui du ministère de l'économie et des finances par la défiscalisation, celui du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme au titre de la continuité territoriale et celui du ministère des affaires sociales pour les exonérations de cotisations sociales.*

***MM. Guy Fischer et Claude Domeizel** ont indiqué que leurs groupes ne manqueront pas de s'exprimer sur ce projet de budget, par la voix des sénateurs élus de l'outre-mer.*

***M. Claude Domeizel** a par ailleurs témoigné du dynamisme démographique ultramarin et de ses conséquences sur l'aménagement de l'espace et la surcharge des réseaux et des infrastructures de communication.*

Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a répondu que, sensibilisée sur cette question par certaines auditions, elle attirerait l'attention du Gouvernement sur la nécessité de porter son effort sur l'aménagement du territoire, considérant cet enjeu essentiel en termes de qualité de l'habitat et de développement des infrastructures locales.

Enfin, M. Marcel Lesbros a tenu à rendre hommage aux anciens combattants de l'outre-mer, précisant que la France métropolitaine n'oubliait pas ces soldats de la première heure.

A l'issue de ce débat, la commission a émis un avis favorable aux crédits sociaux de l'outre-mer pour 2004.