

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

OUTRE-MER (ASPECTS SOCIAUX)

Par Mme Anne-Marie PAYET,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Claude Bertaud, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontes, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Christiane Kammermann, M. André Lardeux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Jackie Pierre, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhét.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 28) (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
I. L'AMÉLIORATION SENSIBLE DE LA SITUATION SOCIALE DE L'OUTRE-MER RESTE ENCORE À CONFIRMER	9
A. L'ORIGINE DES DIFFICULTÉS SOCIALES DE L'OUTRE-MER	9
1. <i>De lourdes contraintes en matière de logement</i>	10
2. <i>Des tensions fortes sur le marché du travail</i>	10
a) Un environnement géographique particulièrement concurrentiel	10
b) La dépendance au traitement social du chômage	11
3. <i>Le retour de la question sanitaire</i>	13
a) Une situation sanitaire en voie d'amélioration	13
b) Un accès aux soins encore problématique	14
B. LES EFFETS DÉJÀ PERCEPTIBLES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE SOCIALE DU GOUVERNEMENT	15
1. <i>Les résultats encourageants de la nouvelle approche du traitement du chômage</i>	15
2. <i>Des situations encore contrastées selon les départements</i>	18
a) Des écarts qui se creusent	18
b) Le cas particulier de Mayotte	20
3. <i>Des initiatives bienvenues en matière de logement</i>	21
4. <i>Une politique sanitaire mieux adaptée</i>	24
II. LES ORIENTATIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005	26
A. UNE BAISSÉ PRÉOCCUPANTE DES CRÉDITS DE L'EMPLOI EN 2005	26
1. <i>Un contexte favorable</i>	26
a) Les promesses tenues de la loi de programme pour l'outre-mer	28
b) Un cadre budgétaire renouvelé	30
2. <i>L'emploi et la formation professionnelle en 2005 : des priorités à réaffirmer</i>	31
a) Poursuivre les mesures d'encouragement de l'emploi marchand	31
b) Renforcer la formation professionnelle	32
c) Favoriser l'insertion professionnelle des travailleurs ultramarins en métropole	36
B. UNE STABILISATION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU LOGEMENT EN 2005	41
1. <i>Les différentes formes d'aides au logement</i>	41
2. <i>Les crédits consacrés au logement</i>	43
a) L'enveloppe disponible	43
b) La consommation des crédits votés en 2004	44
c) La mise en œuvre des aides fiscales de la loi de programme	44
C. LA SANTÉ ET L'INSERTION EN 2005 : NOUVEAUX CHANTIERS DE LA POLITIQUE SOCIALE OUTRE-MER ?	45
1. <i>Les mesures nouvelles en matière sanitaire : la CMU et le financement du ticket modérateur à Mayotte</i>	45
2. <i>L'immigration, un nouveau défi pour l'outre-mer</i>	46
TRAVAUX DE LA COMMISSION	48
I. AUDITION DU MINISTRE	48
II. EXAMEN DE L'AVIS	52

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION..... 53

AVANT-PROPOS

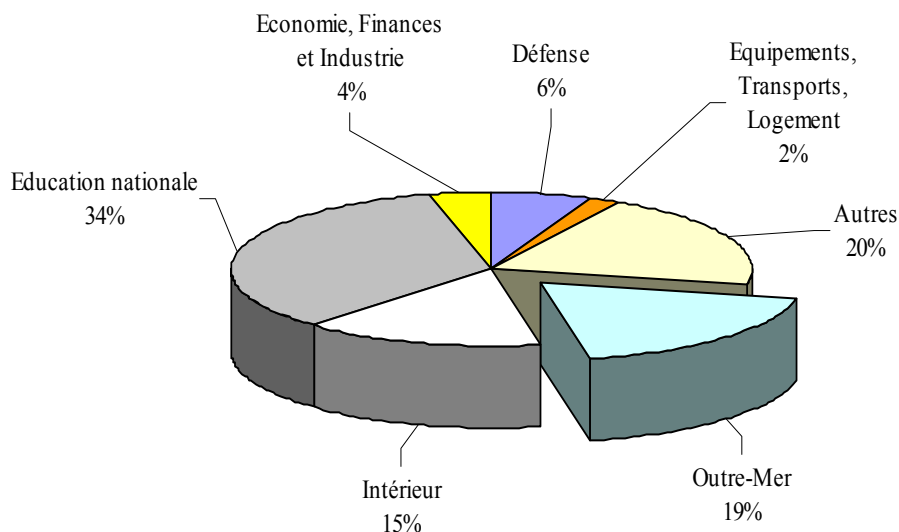
Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2005 accorde **1,7 milliard d'euros** au ministère de l'outre-mer, ce qui représente une **progression de 52 %** par rapport au budget de 1,12 milliard d'euros voté en 2004.

Cependant, cette hausse est **largement artificielle**. Elle est liée essentiellement au transfert, vers le budget de l'outre-mer, de 678 millions d'euros de crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations sociales prévues par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, jusque là inscrits au titre du budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, et de 31 millions d'euros en faveur de la continuité territoriale outre-mer, précédemment inscrits au compte d'affectation spéciale « Fonds d'intervention en faveur des aéroports et du transport aérien ».

Ce transfert participe d'un effort de réorganisation des engagements de l'État envers l'outre-mer, afin de regrouper une plus grande part des crédits au sein du budget du ministère et de garantir une meilleure lisibilité des flux financiers en faveur de ces départements et collectivités. Ce faisant, les dotations inscrites au budget du ministère de l'outre-mer ne représentent pas la totalité de l'effort global de la Nation en sa faveur, qui s'élève à près de **10 milliards d'euros**, mais grâce à cette nouvelle affectation des crédits, le ministère de l'outre-mer assurera la maîtrise de 19 % de cette enveloppe globale.

Répartition budgétaire des crédits en faveur des départements d'outre-mer (prévisions 2005)



Source : ministère de l'outre-mer

A ces transferts vers le ministère, il faut ajouter d'autres transferts du ministère vers les autres départements ministériels comme celui de l'intérieur (37,7 millions d'euros), celui de la santé (1 million d'euros) et celui de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (0,9 million d'euros). En définitive et à périmètre constant, le **budget de l'outre-mer subit une diminution de ses crédits de 2,5% par rapport à 2004** et s'établit comme suit :

Projet de budget pour l'outre-mer en 2005

Titre	Intitulé	Dotations (en millions d'euros)	Évolution des dotations 2004/2005
III	Moyens des services (personnel et fonctionnement)	148,00	- 22,8 %
IV	Interventions publiques (subventions aux collectivités, FEDOM, action sociale, culturelle et coopération régionale)	1.294,90	+ 54,5 %
V	Investissements exécutés par l'État (financement des équipements administratifs)	6,75	- 1,7 %
VI	Subventions d'investissements accordées par l'État (FIDOM ¹ et FIDES ²)	255,90	+ 1,27 %
Total	PLF 2005	1.706,00	+ 52 %

Source : ministère de l'outre-mer

¹ FEDOM : fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer.

² FIDOM : fonds d'investissement des départements d'outre-mer. FIDES : fonds d'investissement pour le développement économique et social.

Les quatre départements d'outre-mer sont destinataires de **73,4 % du budget global, soit 1,25 milliard d'euros**, auxquels il convient d'ajouter 67,1 millions d'euros consacrés à Mayotte, « collectivité départementale d'outre-mer ».

En 2005, ce projet de loi de finances, construit sur la base d'une meilleure exécution du budget 2004, évoluera dans un contexte particulier, marqué, à la fois par la perspective de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 et par la prochaine montée en charge des volets « emploi » et « logement » de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 :

- **l'amélioration du taux d'exécution des crédits** : A l'heure actuelle, **68 % de ce budget ont été consommés, soit dix points de mieux qu'en 2003**. Les efforts de rationalisation de la gestion des crédits entreprise par le ministère depuis deux exercices, notamment avec le redéploiement des crédits vers les priorités économiques et sociales et une meilleure utilisation des dotations budgétaires annuelles, ont permis de limiter le montant des crédits laissés sans emploi en fin d'exercice. De 201 millions d'euros en 2001, ils ont été ramenés à 96 millions d'euros en 2003 et devraient encore être inférieurs à ce montant en fin d'année 2004.

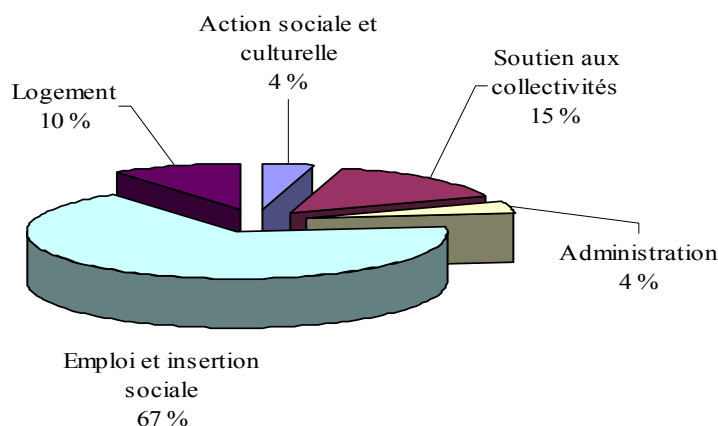
Toutefois, votre commission regrette que l'amélioration de la gestion des crédits se soit accompagnée en **2004 de 188 millions d'euros d'annulations et de gels de crédits**, en particulier en matière de logement où des tensions budgétaires importantes n'ont pas permis d'honorer certaines factures.

C'est la raison pour laquelle le ministre s'est engagé à ce qu'*« aucune annulation de crédits n'affecte, d'ici fin 2004, les crédits du budget de l'outre-mer, malgré un contexte budgétaire tendu »*.

- **l'anticipation de la réforme budgétaire de 2006** : pour répondre à la nécessité de moderniser les politiques publiques posée par la LOLF, le ministère de l'outre-mer poursuivra, en 2005, les expérimentations lancées l'an dernier, destinées à éprouver le dispositif budgétaire. Le projet de budget comporte donc des outils qui permettront de responsabiliser les gestionnaires publics et d'anticiper le passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats. Parmi ces outils, figure la poursuite de l'expérimentation qui consiste à globaliser les crédits des différentes mesures en faveur de l'emploi. Ainsi, après le transfert des crédits de personnel et de fonctionnement de la préfecture de la Martinique au ministère de l'intérieur, en 2005, c'est au tour des préfectures de la Guyane, de la Guadeloupe et de la Réunion de rentrer dans ce processus.

- **la réaffirmation de deux politiques prioritaires** : l'emploi et le logement qui concentreront **77 % des crédits**, soit 1,32 milliard d'euros. Il faut, en plus, ajouter qu'une mesure nouvelle de 600.000 euros a été inscrite au volet « action sociale et culturelle » du projet de budget pour financer le ticket modérateur à Mayotte. L'ensemble de ces crédits est ainsi réparti :

Répartition des crédits en faveur de l'outre-mer



Source : ministère de l'outre-mer

Toutefois, la priorité accordée à ces deux volets s'accompagne d'une **réduction importante des crédits de l'emploi par rapport à 2004 - plus de 28 %** -, à un moment où la baisse du chômage n'est pas encore stabilisée, et où les modalités d'application outre-mer du projet de loi de programmation de cohésion sociale, adopté le 5 novembre 2004 par le Sénat, en première lecture, restent encore à définir.

I. L'AMÉLIORATION SENSIBLE DE LA SITUATION SOCIALE DE L'OUTRE-MER RESTE ENCORE À CONFIRMER

A. L'ORIGINE DES DIFFICULTÉS SOCIALES DE L'OUTRE-MER

Les départements d'outre-mer sont confrontés à une situation géographique peu favorable au développement de leur activité économique : l'éloignement de la métropole, l'insularité de ces collectivités, hormis la Guyane, les conditions physiques et climatiques parfois extrêmes et l'étroitesse des territoires sont autant d'entraves à la fluidité des marchés.

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.

En outre, malgré un ralentissement au cours des dernières années, l'essor démographique de l'outre-mer reste quatre fois supérieur à celui de la métropole.

La population qui compte désormais plus d'1,6 million d'habitants augmente de 1,5 % par an. Les jeunes de moins de 20 ans représentent désormais 56 % de la population.

Cette situation démographique a pour conséquence une densité élevée au km², des problèmes de logement et d'aménagement du territoire et la raréfaction des terres agricoles exploitables. Les projections démographiques réalisées par l'INSEE tablent sur les évolutions suivantes :

Projection de la population des DOM à l'horizon 2030

	2000	2010	2020	2030
Guadeloupe	428.000	490.000	546.000	600.000
Martinique	385.000	415.000	438.000	455.000
Guyane	163.000	248.000	383.000	590.000
La Réunion	716.000	829.000	939.000	1.035.000

La politique du logement devra tenir compte des besoins anticipés à l'horizon 2030 afin d'éviter les pénuries.

1. De lourdes contraintes en matière de logement

La situation des départements d'outre-mer se caractérise encore par une **offre insuffisante au regard de besoins croissants**. La forte croissance démographique, associée à l'aspiration croissante des plus jeunes à la décohabitation rendent nécessaire un effort permanent en matière de construction.

On estime les **besoins minimums en logements à 60.000 constructions¹** par an, dont la moitié relève du logement social aidé par l'État, compte tenu de la structure des revenus des habitants.

Parallèlement, la qualité défectueuse de l'habitat impose que des mesures de grande ampleur soient prises en faveur de l'amélioration des logements : à la rapide dégradation des logements due aux caractéristiques climatiques locales, on constate la persistance - et même le développement, compte tenu de l'insuffisance de l'offre - d'un habitat spontané insalubre, évalué, en 2000, à 58.500 logements. L'importance de l'habitat diffus (cases, habitat en dur, habitat fait de matériaux de récupération) construit le plus souvent sans autorisation, sur des terrains domaniaux ou de propriété mal définie, en l'absence parfois de cadastre, pose de graves difficultés juridiques, sociales et environnementales. Cet habitat diffus connaît bien souvent un état de précarité rendant nécessaire la programmation de résorption de l'habitat insalubre.

2. Des tensions fortes sur le marché du travail

a) Un environnement géographique particulièrement concurrentiel

Au cours de l'année 2003, la faiblesse du taux de croissance économique en France (0,5 %) a d'abord pénalisé les secteurs-clés que constituent le tourisme aux Antilles et le secteur spatial en Guyane.

En outre, le développement du marché du travail est limité dans les DOM par le **niveau élevé des coûts salariaux outre-mer, bien supérieurs aux prix pratiqués dans les pays situés dans leur environnement géographique**. On estime ainsi que les coûts salariaux à l'Ile Maurice sont en moyenne trois à quatre fois moins élevés qu'à la Réunion et qu'ils sont cinquante fois moins élevés encore 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 qu'aux Antilles françaises.

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,

¹ Voir rapport de Mme Marie-Claude Tjibaou, rapporteur du conseil économique et social sur le logement outre-mer.

l'alignement complet du SMIC dans les DOM sur le SMIC métropolitain a été réalisé en deux étapes : + 6,85 % au 1^{er} juillet 1995 et + 6,75 % au 1^{er} janvier 1996. Au 1^{er} juillet 2003, le SMIC a augmenté de 5,3 %, ce qui correspond à la plus forte revalorisation du SMIC depuis son alignement sur celui de la métropole.

Évolution du SMIC horaire au cours des dernières années dans les DOM (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	01-07-2004
6,41	6,67	6,83	7,19	7,61

Source : ministère de l'outre-mer

Elle a des **conséquences non négligeables en matière de travail clandestin**, estimé, par exemple, à la Réunion entre 4 et 15 % en 2003.

C'est la raison pour laquelle **votre commission préconise une évaluation approfondie du coût du travail dans les DOM, d'une part, et la mise en place d'une véritable coopération régionale entre les Etats géographiquement proches**, d'autre part, afin de limiter les effets négatifs d'une concurrence non maîtrisée portant sur le coût de la main-d'œuvre.

b) La dépendance au traitement social du chômage

La difficulté pour les DOM à s'adapter à cet environnement concurrentiel a conduit les gouvernements successifs à privilégier une politique économique essentiellement basée sur le traitement social des problèmes constatés. Il en a résulté un nombre de titulaires de minima sociaux et d'emplois aidés y est aussi élevé : **fin 2003, près de 145.500 personnes percevaient le RMI, soit une hausse de 4,2 % par rapport à 2002.**

Mais, pour la première fois depuis longtemps, la progression enregistrée est inférieure à celle constatée en métropole entre 2002 et 2003 (+ 5 %), notamment grâce aux bons résultats observés en Martinique.

Évolution du nombre de titulaires du RMI

	Entre 2001 et 2002	Entre 2002 et 2003
La Réunion	+ 7,0 %	+ 4,3%
Martinique	+ 4,4 %	+ 0,0%
Guyane	+ 12,7 %	+ 4,9%
Guadeloupe	+ 2,7 %	+ 8,3%
Métropole	- 2,5 %	+ 5,0%

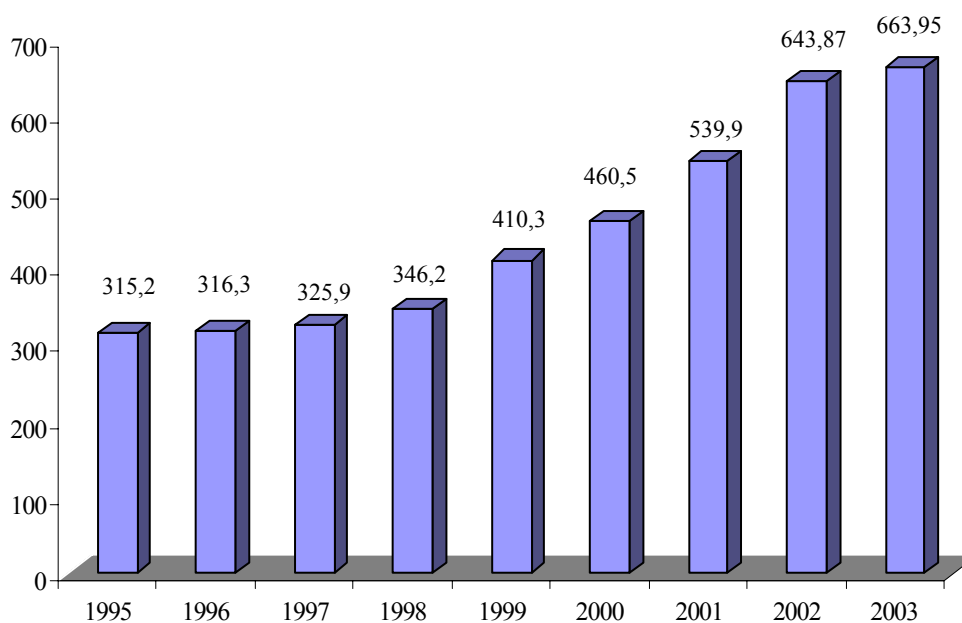
Source : ministère de l'outre-mer

Depuis le 1^{er} janvier 2002, le RMI est aligné sur celui de la métropole, et son montant s'élève à 362 euros (contre 360 euros 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 en dix ans pour atteindre près de **664 millions d'euros** en 2003.

Dépenses d'allocation du RMI dans les DOM

(en millions d'euros)



Source : ministère de l'outre-mer

Par ailleurs, le haut niveau d'emplois aidés accentue la dépendance des populations vis-à-vis des mesures publiques d'insertion. Ainsi, **la part significative des emplois aidés** (emplois-jeunes, contrats-emploi-solidarité, contrats-emploi-consolidés, contrats d'insertion par l'activité, etc.) pose la question de la viabilité d'économies fondées sur la dépendance. Depuis 1995, ils ont en effet augmenté de 12 % pour atteindre 70.000 contrats en 2001, même si, depuis lors, 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

Les difficultés observées en matière d'emploi résultent enfin des **insuffisances en matière de formation des actifs**.

Ainsi, selon l'Agence nationale pour l'emploi, à la Réunion, 60 % des demandeurs d'emploi ont un niveau de formation inférieur au niveau V (CAP-BEP).

3. Le retour de la question sanitaire

a) Une situation sanitaire en voie d'amélioration

Depuis cinquante ans, la situation sanitaire dans les DOM et à Mayotte s'est profondément améliorée. Toutefois, **l'apparition ou la persistance de certaines pathologies reste préoccupante**, avec des particularités spécifiques à chaque département.

* En **Guadeloupe**, la structure de mortalité est marquée par une proportion élevée (40 %) de décès survenant prématurément, c'est-à-dire avant 65 ans. La surmortalité masculine est surtout marquée entre 15 et 25 ans et le risque de décès est quatre fois plus élevé qu'en métropole, en particulier à cause des accidents de la circulation.

La Guadeloupe reste, avec la Guyane, le département d'outre-mer le plus touché par le virus du sida (près de 2.700 cas). Enfin, les maladies infectieuses ont toujours un impact non négligeable sur la mortalité : elle est cinq fois plus élevée en Guadeloupe qu'en métropole pour les enfants de moins de cinq ans.

* L'état sanitaire de la **Martinique** s'est beaucoup amélioré, ce qui a eu pour conséquence de relever l'espérance de vie des Martiniquais à un niveau comparable à celui de la métropole, c'est-à-dire 75 ans pour les hommes et 80,8 ans pour les femmes. Parmi les actuelles causes de mortalité,

le diabète est, après l'hypertension artérielle la deuxième pathologie la plus fréquente chez les patients hospitalisés.

* En **Guyane**, l'espérance de vie à la naissance est inférieure, d'environ quatre ans à celle de la métropole et le taux de mortalité infantile est de 12,5 % contre 4,6 % en Métropole. Il faut noter cependant la surmortalité importante due aux maladies infectieuses qui persiste : l'ensemble des maladies infectieuses et parasitaires, des maladies de l'appareil circulatoire et des tumeurs représente au total 40% des décès prématurés.

* L'état de santé à **la Réunion** s'est également beaucoup amélioré : l'espérance de vie à la naissance est de 75,2 ans. Ce sont les maladies de l'appareil circulatoire qui sont responsables de près d'un tiers des décès, constituant ainsi la première cause de mortalité à la Réunion, notamment à cause du diabète qui augmente très fortement avec l'âge. Quant aux pratiques addictives, entre 35 et 64 ans, un décès masculin sur trois est dû à l'alcoolisme (psychoses alcooliques en particulier) ; tandis que les femmes continuent d'être davantage touchées par les cirrhoses alcooliques (première cause de décès pour les 25-64 ans), et ce, alors même que la consommation d'alcool y est plus faible qu'en métropole et qu'il existe 40 % d'abstinents contre 28 % en métropole.

* Enfin, la population de **Mayotte** est confrontée aux problèmes de santé des pays tropicaux, avec un nombre important de pathologies infectieuses et parasitaires. L'évolution rapide des modes de vie vers un modèle occidental entraîne également l'apparition de nouveaux comportements : conduites addictives et pathologies induites (alcoolisme) ou encore accidents de voie publique.

b) Un accès aux soins encore problématique

L'offre de soins en outre-mer reste inégalitaire et affiche des retards importants avec la métropole.

La situation sanitaire y est structurellement fragile, notamment en matière d'offre hospitalière publique (structures de soins aux équipements vieillissants et à obsolescence rapide en raison des conditions locales d'exploitation, retards d'équipements, structures de psychiatrie défaillantes et sous-équipées, CHU en difficulté, etc.), même si ce constat doit être nuancé selon les départements.

En outre, des **problèmes spécifiques relatifs à l'immigration** se posent notamment à Saint-Martin, Mayotte ou en Guyane.

Par ailleurs, du fait de leur isolement et du niveau de rémunération de leurs personnels, les **établissements des DOM supportent des surcoûts**, que l'on peut estimer de l'ordre de 25 % pour les Antilles et 30 % pour la Réunion, par rapport aux coûts moyens métropolitains.

Enfin, il faut rappeler que le recours aux établissements hospitaliers est le mode le plus répandu d'accès aux soins **en raison du niveau de ressources des habitants et d'une faible offre privée** en ambulatoire comme en établissements. Ainsi, à la Réunion, le coût des consultations est supérieur de 15 % aux coûts pratiqués en métropole et celui des médicaments de 30 %. Dans l'ensemble des DOM, **367.000 personnes bénéficient de la couverture maladie universelle (CMU), soit 30 % des habitants, contre 7 % en métropole.**

B. LES EFFETS DÉJÀ PERCEPTIBLES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE SOCIALE DU GOUVERNEMENT

1. Les résultats encourageants de la nouvelle approche du traitement du chômage

Pendant longtemps, prenant en compte les spécificités ultramarines au détriment des réalités économiques, les politiques successives ont privilégié le traitement social du chômage. **Or, votre commission a toujours estimé que ce type de traitement devait être temporaire et que c'est bien l'emploi marchand et productif qui devait tenir lieu de développement économique.**

Depuis deux ans, et après deux lois de finances et une loi de programme, la politique menée outre-mer en faveur de l'emploi par le ministère de l'outre-mer s'est déclinée autour de quatre principaux axes :

- le renforcement des **mesures de prévention du chômage**, avec le développement des emplois marchands comme les contrats d'accès à l'emploi ;

- l'application d'une **stratégie globale d'éducation et de formation tout au long de la vie** grâce à des efforts en faveur de la mobilité professionnelle des actifs en métropole, comme en attestent la mise en place du passeport-mobilité ou l'élargissement de l'accès au projet initiative-jeunes ;

- **l'allègement du coût du travail** avec une amplification des exonérations de cotisations sociales instituées par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000. Afin de ne pas pénaliser les entreprises de dix salariés au plus, le mécanisme dégressif introduit par cette loi a été supprimé. Avec la loi de programme, les entreprises qui viennent à franchir ce seuil, continuent de bénéficier d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 fois le SMIC dans la limite de dix salariés. La mesure a été étendue aux entreprises du BTP de moins de cinquante salariés 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 ;

- la simplification des formalités administratives avec le recours au titre de travail simplifié (TTS), véritable outil de simplification administrative pour les employeurs qui embauchent, a été étendu à Saint-Pierre-et-Miquelon, et s'applique désormais au-delà des cent jours de travail par an pour devenir un contrat à durée indéterminée. La mesure a pour objet de renforcer la transparence des emplois occasionnels et clandestins.

A certains égards, l'outre-mer pourrait servir d'exemple à la métropole. Ainsi, on y crée plus d'emplois que l'on en détruit, contrairement à ce qui passe en métropole pour la première fois depuis dix ans.

Les résultats de cette stratégie sont déjà visibles.

Selon les données les plus récentes disponibles auprès de l'UNEDIC, les effectifs salariés dans les départements d'outre-mer, qui s'élèvent aujourd'hui à 277.000 personnes, ont progressé de 2,2 % entre 2002 et 2003 contre 0,29 % en métropole. Ainsi, en cinq ans, l'économie réunionnaise a créé 20.000 emplois nets, soit 4.000 emplois par an. Cette augmentation, constatée surtout dans le secteur privé, est en grande partie liée à la politique d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale en vigueur outre-mer.

Effectifs salariés dans les départements d'outre-mer

Effectifs salariés	Industrie		Construction		Tertiaire		Autres		TOTAL	
	Fin 2002	Fin 2003	Fin 2002	Fin 2003	Fin 2002	Fin 2003	Fin 2002	Fin 2003	Fin 2002	Fin 2003
Guadeloupe	6.650	6.700	5.430	5.649	52.804	55.964	2.793	2.890	67.677	71.203
Martinique	7.859	7.855	5.246	5.118	50.849	50.026	5.895	5.547	69.849	68.546
Guyane	2.681	2.556	2.280	2.386	13.707	13.997	800	757	19.468	19.696
Réunion	14.073	14.495	11.515	12.263	83.716	86.102	2.947	2.894	112.251	115.754
TOTAL	31.341	31.693	24.617	25.565	202.254	207.274	12.529	12.215	270.741	276.747

Source : UNEDIC

Cette évolution, qui confirme la tendance amorcée depuis l'an dernier, se traduit par une nouvelle réduction du taux de chômage outre-mer. En effet, ce taux continue de diminuer, avec une baisse de près de 6 % constatée entre 2002 et 2003, à comparer avec l'augmentation de 6 % enregistrée en métropole.

Évolution de l'indicateur de chômage dans les DOM

Données observées	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	TOTAL DOM
Indicateur de chômage (juin 1997)	29,5 %	28,8 %	25,6 %	37,2 %	30,3 %
Indicateur de chômage (juin 2002)	23,8 %	23,8 %	20,4 %	28,1 %	25,4 %
Demandeurs d'emploi fin décembre 2003	44.298	37.751	12.042	70.523	164.866
Indicateur de chômage	23,1%	22,6%	20,4%	22,8%	22,6%

Source : ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Cette baisse est d'autant plus remarquable qu'elle concerne les catégories d'actifs les plus exposés aux difficultés observées sur le marché du travail.

D'abord, par rapport au stock global de demandeurs d'emploi, le nombre de demandeurs d'emploi **inscrits depuis plus d'un an** a sensiblement baissé (- 11 %) entre décembre 2002 et décembre 2003, pour s'élever à **71.933**.

Évolution des demandeurs d'emploi de longue durée (plus d'un an)

	1999	2000	2001	2002	2003
Guadeloupe	56,3 %	50,9 %	47,9 %	51,0 %	49,2%
Martinique	62,1 %	53,1%	47,9 %	49,6 %	47,9%
Guyane	32,1 %	33,4 %	31,4 %	35,5 %	33,4%
Réunion	47,1 %	44,0 %	44,6 %	41,7 %	39,7%
TOTAL DOM	52,0 %	47,1 %	45,3 %	45,4 %	43,6%

Source : ministère de l'outre-mer

Ensuite, s'agissant de la catégorie d'actifs particulièrement exposés que sont les **travailleurs de moins de 25 ans**, on observe une **baisse du nombre de jeunes chômeurs de 9,4 %** entre décembre 2002 et décembre 2003.

Évolution des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guadeloupe	18,4 %	16,9 %	14,5 %	13,1 %	12,8 %	12,7%
Martinique	15,2 %	14,6 %	12,8 %	12,2 %	12,4 %	12,6%
Guyane	18,0%	16,0%	13,9 %	11,9 %	13,9 %	14,3%
Réunion	22,7 %	22,5 %	22,4 %	21,9 %	22,8 %	22,6%
Total DOM	19,6 %	18,8%	17,8%	17,1%	17,4%	17,0%

Source : ministère de l'outre-mer

Enfin, on constate une **baisse de la part des femmes inscrites comme demandeurs d'emploi de 6,7 %** sur la période 2002-2003. Mais contrairement aux évolutions observées en métropole, le chômage des femmes est plus élevé que celui des hommes, non pas sur la tranche d'âge des plus de cinquante ans, mais sur celle des moins de cinquante ans, ce qui nécessite un ciblage plus adéquat des politiques de l'emploi en faveur de ce public.

Répartition par tranches d'âge et sexe

	<i>Moins de 25 ans</i>		<i>De 25 à 49 ans</i>		<i>50 ans et plus</i>		<i>TOTAL</i>	
	<i>hommes</i>	<i>femmes</i>	<i>hommes</i>	<i>femmes</i>	<i>hommes</i>	<i>femmes</i>	<i>hommes</i>	<i>femmes</i>
Guadeloupe	2.460	3.148	15.195	19.170	2.148	2.177	19.803	24.495
Martinique	2.021	2.734	11.644	17.654	1.668	2.030	15.333	22.418
Guyane	766	961	3.988	4.965	774	588	5.528	6.514
Réunion	8.380	7.525	29.960	19.935	3.263	1.460	41.603	28.920
TOTAL	13.627	14.368	60.787	61.724	7.853	6.255	82.267	82.347

Source : ANPE- chiffres à fin décembre 2003

2. Des situations encore contrastées selon les départements

a) Des écarts qui se creusent

Malgré cette amélioration générale des chiffres du chômage, on continue d'observer des disparités importantes entre les DOM et la métropole et entre DOM eux-mêmes, ce qui témoigne, au-delà des spécificités communes à ces départements, de l'importance des particularismes propres à chacun d'entre eux.

Ainsi, le taux de chômage des DOM reste encore **trois fois supérieur à celui de la métropole** (22,6 % à la fin de l'année 2003, soit 164.800 demandeurs d'emploi). Le recul du taux de chômage de longue durée, moins net que l'année précédente, se maintient au niveau largement supérieur dans les DOM (43,6 %) qu'en métropole (29,9 %). L'écart relatif au taux de chômage des jeunes est encore plus significatif.

Taux de chômage des jeunes au sens du B.I.T. (en %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Guadeloupe	61,4	64,1	64,3	61,0	55,7	51,8
Guyane	56,2	55,5	49,7	46,2	42,9	49,3
Martinique	57,8	62,7	58,4	51,7	50,4	48,1
Réunion	57,9	60,9	60,8	56,3	51	53,0
Métropole	25,4	25,2	20,7	20,4	20,2	20,8

Source : ministère de l'outre-mer

Enfin, **la baisse du chômage enregistrée entre août 2003 et août 2004 s'est même ralentie par rapport à la période précédente (août 2002-août 2003), passant de - 8,2 % à - 3,7 % seulement.** Dans le même temps, le chômage augmentait respectivement de 5,8 % et de 2,2 % en métropole.

S'agissant des écarts entre les départements eux-mêmes, si le nombre de chômeurs de plus de deux ans d'ancienneté a baissé de 9,4 % pour l'ensemble des DOM, les écarts sont importants entre la Réunion, où il a reculé de 21,7 % et la Guyane où il a augmenté de 14 %. Quant au chômage des femmes, il s'élève à près de 60 % en Martinique, contre 41 % à la Réunion.

A l'inverse, la Guadeloupe affiche de meilleurs résultats que la Réunion, en ce qui concerne les flux de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RMI : + 32,6 % pour la première et - 1,1 % pour la seconde.

Ces disparités se traduisent plus généralement par une évolution très contrastée du nombre de demandeurs d'emploi :

**Variation du nombre de demandeurs d'emploi
dans les DOM entre 2002 et 2003**

	Demandeurs d'emploi	dont moins de 25 ans	dont chômeurs de longue durée
Guadeloupe	- 1,4 %	- 2,5 %	- 4,8 %
Martinique	- 4,5 %	- 3,2 %	- 7,7 %
Réunion	- 13,8 %	- 14,7 %	- 18,0 %
Guyane	+ 1,8%	+ 4,7 %	- 4,4 %
<i>Métropole</i>	+ 6 %	+ 7,2 %	+ 8,0 %

Source : ministère de l'outre-mer

Cette situation de l'emploi outre-mer conduit votre commission à suggérer les orientations suivantes :

- **mener une politique de l'emploi plus adaptée** non seulement aux spécificités de l'outre-mer, mais également à chaque département ;

- **développer plus nettement les mesures d'insertion dans l'emploi productif et durable, notamment par la création d'une Agence départementale du développement économique** chargée d'accueillir les entrepreneurs désireux de créer leur entreprise dans les DOM ;

- obtenir une insertion plus efficace des économies ultramarines dans leur environnement géographique proche, à travers une **coopération régionale plus soutenue** ;

- relancer la **formation professionnelle et les mesures de prévention** du chômage.

b) Le cas particulier de Mayotte

Même si des difficultés de recensement fragilisent encore les statistiques disponibles¹, Mayotte connaît une **légère baisse de son taux de chômage en 2003 (- 0,8 %)**, après une augmentation de 5,5 % du nombre de demandeurs d'emploi en 2002.

On observe aujourd'hui que les femmes représentent toujours une forte majorité avec 66,6 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi contre 65,7 % en 2002. Ces dernières sont plus âgées en moyenne que les hommes avec un faible niveau de formation.

Les demandeurs d'emploi sont essentiellement situés dans la tranche d'âge (25-49 ans), représentant 62,5 % du total en 2003, alors que les demandeurs de plus de 50 ans comptent pour 11,3 % des demandeurs. Enfin, la population des jeunes demandeurs de moins de 25 ans représente au total plus d'un quart des demandeurs et compte parmi eux 55 % des femmes.

¹ En effet, bien que l'inscription comme demandeur d'emploi soit obligatoire pour bénéficier des mesures d'aide à l'emploi ou à la formation, un grand nombre de chômeurs ne s'inscrivent pas, parce que l'indemnisation du chômage n'existe pas à Mayotte.

D'après les données de la DTEFP, **84 % des demandeurs d'emploi ont en 2003 un niveau de formation initiale égal ou inférieur à la 3^{ème}** (contre 93 % en 1999), alors que les diplômés de niveau Bac et plus représentent plus de 6 % des inscrits. Par ailleurs, plus de la moitié des femmes et un tiers des hommes à la recherche d'un emploi ont un niveau inférieur au CM2.

La loi de programme pour l'outre-mer prévoit l'installation d'une **antenne de l'ANPE à Mayotte au plus tard le 1^{er} janvier 2005**. Actuellement, le service de placement est intégré à la direction du travail de l'emploi et de la formation professionnelle. En 2003, ce service enregistre une baisse sensible du dépôt d'offres d'emploi : 1.142 offres ont été collectées contre 511 en 2002, soit plus du double. Plus de 30 % proviennent, d'une part, du secteur agricole suite au recensement effectué par la direction de l'agriculture et de la forêt, d'autre part, de la pêche (régularisation des emplois de pêcheurs et création officielle d'entreprises de pêche). Le secteur gestion-administration est également un secteur important pour la création d'emplois avec près de 14 % des offres.

Ces chiffres masquent cependant une certaine réalité : **sur ces 1.142 offres proposées, seules 594 ont été satisfaites en 2003**.

3. Des initiatives bienvenues en matière de logement

La loi de programme du 21 juillet 2003 a permis au Gouvernement de développer les mesures suivantes en faveur du logement outre-mer :

- **la diversification de l'offre locative** : les dispositifs de défiscalisation ont eu 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), garantis par l'État et qui peuvent compléter les prêts à taux zéro (PTZ) bénéficiant d'un régime avantageux dans ces départements, ont pour but de favoriser 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 élevées pour bénéficier du LES ou qui ne peuvent avoir recours au PTZ, d'acquérir des logements.

Le décret du 29 août 2003 relevant les taux plafonds de ressources donnant accès au prêt à taux zéro a permis une relance de l'accession sociale, grâce à une augmentation du nombre d'avances remboursables ne portant pas intérêt et du nombre d'établissements financiers affiliés au dispositif.

- **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, a été amélioré et des expérimentations ont été 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 a poursuivi son effort en faveur de l'amélioration du parc de logements existant :

- 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 pour adapter leur structure aux risques naturels ;

- les propriétaires occupants qui réaliseront des travaux d'amélioration dans leur logement peuvent 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.

Une première simplification des procédures a été engagée en octobre 2001 avec le lancement des plans départementaux de résorption de l'habitat insalubre.

Une seconde simplification de la procédure est intervenue avec la circulaire du 26 juillet 2004 qui confie au préfet la décision de financement des opérations à la place du comité interministériel (CIT), dont le rôle a été essentiellement réorienté sur l'évaluation. Cette circulaire renforce les aides aux études préalables, qui permettent d'accélérer la constitution des dossiers (identification des futures études préopérationnelles, préparation des arrêtés d'insalubrité, prévision des coordinations avec des actions de droit commun comme les aides au logement, à l'assainissement, la viabilisation...) et de mieux programmer la budgétisation des opérations pour les différents contributeurs.

Par ailleurs, à titre expérimental, une prime à l'aménagement des quartiers (PAQ), financée sur la ligne budgétaire unique, a été instituée par la circulaire du 12 juillet 2004. Cette prime, prenant la forme d'une subvention forfaitaire par logement social programmé dans le cadre d'une opération d'aménagement engagée par une collectivité locale et sélectionnée dans le cadre d'un appel à projets lancé par les préfets, a pour objet d'encourager les communes à réaliser des opérations globales d'aménagement, prioritairement en centre urbain constitué, destinées à accueillir du logement social mais aussi dans un souci de mixité sociale et de redynamisation urbaine, d'autres types de logements et équipements publics.

Toutefois, on note, depuis quelques années, un essoufflement du taux de réalisation des programmes engagés. Ainsi, en 2003, sur 13.000 logements programmés, seuls 10.155 ont été effectivement réalisés.

Programmes de logements réalisés

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	la Réunion	Mayotte	Total
1998	3.037	1.170	2.688	3.850	1.064	11.809
1999	4.020	1.091	2.259	5.441	1.843	14.654
2000	4.737	841	2.615	4.109	1.395	13.697
2001	3.529	838	3.058	3.570	622	11.617
2002	2.468	1.031	2.680	5.111	850	12.140
2003	2.427	1.040	1.988	4.092	608	10.155
2004 (prév)	3.000	1.400	2.000	4.000	500	10.900

Source : ministère de l'outre-mer

Votre commission estime que des efforts supplémentaires devraient être faits pour :

- mieux associer les acteurs locaux ;
- soutenir davantage **le logement évolutif social (LES), un des produits les plus adaptés à l'outre-mer**. 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.
- revaloriser **les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)**. La révision des schémas régionaux d'aménagement s'avère également indispensable, en particulier à la Réunion où 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 ;
- développer **les logements d'urgence** susceptibles d'accueillir les personnes en grande difficulté ;
- en métropole, encourager la création d'un **passport-logement**, pour faciliter l'installation des étudiants et travailleurs ultramarins, souvent confrontés à des difficultés importantes de logement.

4. Une politique sanitaire mieux adaptée

L'insertion sociale passant aussi par la santé, le Gouvernement a poursuivi, en 2003 et 2004, la **politique de rattrapage de l'offre de soins** en outre-mer appliquée depuis 1997.

Dans le même temps, l'exercice 2004 a été marqué par le début de l'entrée en vigueur de la **réforme du financement des établissements hospitaliers publics**¹ sous dotation globale dite « tarification à l'activité » (T2A). Celle-ci concerne tous les établissements à l'exception des hôpitaux locaux et centres hospitaliers psychiatriques, et repose sur une distinction entre une part variable directement liée à l'activité - fondée sur des tarifs nationaux - et une part forfaitaire allouée en dehors de tout critère d'activité, appelée dotation annuelle d'activité. Pour tenir compte des surcoûts liés aux coûts de personnel, les tarifs appliqués pour calculer le montant des ressources liées à l'activité ont été majorés de 25 % pour les départements français d'Amérique et de 30 % à la Réunion. En ce qui concerne la Guyane, il est envisagé de retarder jusqu'à 2007 l'entrée en vigueur de la réforme T2A en raison de la situation difficile du centre hospitalier de Cayenne.

En 2004, les crédits alloués aux établissements hospitaliers ont représenté 14,1 millions d'euros. Ils ont été utilisés de la façon suivante :

- **3,7 millions d'euros pour la Guadeloupe**, essentiellement affectés au CHU de Pointe-à-Pitre soit au titre de crédits de personnel non médical, soit au titre des surcoûts entraînés par la création du service de greffe rénale. Des crédits ont été alloués pour la psychiatrie et la modernisation du centre hospitalier de Marie Galante ;

- **3 millions d'euros pour la Guyane** consacrés au centre hospitalier de Cayenne ;

- **1,4 million d'euros pour la Martinique** en faveur de la psychiatrie ;

- **5,8 millions d'euros pour la Réunion** destinés pour l'essentiel au renforcement des effectifs non médicaux et au soutien des opérations d'investissement.

A ces crédits de péréquation se sont ajoutés des **crédits exceptionnels** en faveur de l'apurement des reports de charge (13 millions d'euros), du financement des contrats d'objectifs et de moyens (4,5 millions d'euros) et du système de santé de Cayenne (7,5 millions d'euros), qui a ainsi bénéficié d'un dispositif d'accompagnement exceptionnel.

¹ L'entrée en vigueur de cette tarification devrait être reportée au 1^{er} mars 2005 pour les établissements privés après l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005.

En matière de couverture sociale, le Gouvernement a remédié, l'an dernier, aux lacunes de la loi relative à la couverture maladie universelle (CMU). Les conditions de revenus imposées pour bénéficier de la CMU complémentaire ont, en effet, posé des difficultés d'application dans les DOM, et particulièrement à la Réunion, où le système des « bons roses » du conseil général avait habitué la population à une dispense de toute avance de frais.

Certains bénéficiaires des minima sociaux se sont trouvés, de fait, exclus du dispositif de la CMU complémentaire. La mise en place de la CMU complémentaire, à la Réunion notamment, a paradoxalement réduit le nombre de personnes bénéficiant d'une couverture maladie gratuite.

Afin de rétablir l'équité entre la métropole et les DOM, où le coût des soins est plus élevé, et afin de faire bénéficier les plus démunis parmi les populations à risques d'une meilleure offre de soins, le Gouvernement, le 1^{er} septembre 2003, a décidé de **majorer de 10,8 % le plafond de ressources de la CMU complémentaire pour les départements d'outre-mer**, par rapport au plafond métropolitain.

Ce relèvement, financé à hauteur de 15 millions d'euros par la loi de finances pour 2004, doit permettre notamment aux titulaires isolés du minimum vieillesse et aux bénéficiaires de l'allocation d'adulte handicapé, ne disposant pas d'autre revenu que leur allocation, de bénéficier de la CMU complémentaire. D'ores et déjà, à la Réunion, il a favorisé la réintégration dans le dispositif de 11.000 personnes qui ne disposaient jusqu'alors d'aucune couverture complémentaire.

II. LES ORIENTATIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005

A. UNE BAISSÉ PRÉOCCUPANTE DES CRÉDITS DE L'EMPLOI EN 2005

Les moyens budgétaires en faveur de l'emploi s'élèveront en 2005 à **329,1 millions d'euros**. Ces crédits, qui sont inscrits au chapitre « fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon » (FEDOM) sont en **baisse de 28,4 %** par rapport à la loi de finances pour 2004. Ils englobent :

- les crédits consacrés aux DOM, sauf la Martinique, et des collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte (article 10), soit 264 millions d'euros ;

- les dotations globalisées, à titre expérimental, depuis 2004, en Martinique (article 21), soit 65 millions d'euros.

Évolution des crédits du FEDOM

(en millions d'euros)

	LFI 2004	LFI 2005	Variation 2004/2005
FEDOM	389,04	264,14	- 32 %
FEDOM Martinique	70,38	65,00	- 7,7 %
TOTAL	459,43	329,14	- 28,4 %

Cette baisse doit toutefois être relativisée en raison du transfert de 40 millions d'euros de crédits consacrés aux exonérations de cotisations sociales, mais elle porte tout de même sur 90 millions d'euros, soit 24 % des crédits du FEDOM. **A un moment où la loi de programme n'a pas encore atteint sa vitesse de croisière et où la baisse du chômage n'est pas encore stabilisée, votre commission ne peut que regretter l'ampleur de la réduction des crédits consacrés à l'emploi outre-mer.**

1. Un contexte favorable

Le FEDOM concentre les moyens financiers dont dispose le ministère pour conduire la politique en faveur de l'emploi outre-mer.

LE FEDOM

La loi du 25 juillet 1994 a créé le fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Géré directement par le ministère chargé de 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 élus localement, 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.

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. En 2002, à la fin de la mise en œuvre du dispositif, 11.380 postes avaient été créés dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les conventions passées avec les employeurs ayant une durée de cinq ans, les premières sorties du dispositif emplois-jeunes ont démarré dès la fin de l'année 2002 pour un petit nombre d'entre eux, les autres devant sortir du dispositif à partir de 2003. Compte tenu du nombre de jeunes concernés et des spécificités des DOM, des dispositions particulières ont été mises en place par la loi de programme : les collectivités ont désormais la possibilité de prolonger dans la limite de trois ans ces contrats de droit privé sous réserve de la signature d'un avenant à la convention initiale permettant leur consolidation.

Le projet initiative-jeunes (PIJ)

Ce dispositif 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 cinquante-cinq 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 soixante-cinq ans.

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

Pour favoriser le retour à l'emploi de certains bénéficiaires de minima sociaux, 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.

Source : ministère de l'outre-mer

Depuis deux ans, la gestion du FEDOM a été profondément révisée en raison de la mise en œuvre de la LOLF à titre expérimental et de l'entrée en vigueur de la loi de programme pour l'outre-mer.

a) Les promesses tenues de la loi de programme pour l'outre-mer

La plupart des mesures pour l'emploi, lancées par la loi d'orientation du 13 décembre 2000, ont été redéfinies par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003.

Pour les **contrats d'accès à l'emploi**, les décrets d'application ont été pris en mars 2004 (décret n° 2004-254 et décret CE n° 2004-253 du 19 mars 2004) et la réforme du dispositif est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2004 ; le premier bilan sera donc disponible en 2005.

En ce qui concerne la sortie du **programme emplois-jeunes**, la situation particulière des collectivités d'outre-mer ne permettait pas d'envisager sereinement l'avenir professionnel de ces jeunes. La loi de programme leur a donné la possibilité de prolonger, dans la limite de trois ans, ces contrats de droit privé, sous réserve de la signature d'un avenant à la convention initiale permettant la consolidation des emplois à l'issue de ces conventions.

Le **dispositif d'aide aux jeunes diplômés** a pris du retard dans son application, compte tenu de la date de publication des textes réglementaires (19 mars 2004) et surtout, de la circulaire fixant les modalités de mise en œuvre du dispositif (10 juin 2004). Pour 2005, le projet de budget prévoit 840 bénéficiaires du soutien à l'emploi des jeunes diplômés.

A Mayotte, la **prime à la création d'emploi** en faveur des jeunes permet aux entreprises d'en bénéficier depuis la publication du décret d'application n° 2004-253 du 19 mars 2004.

La mise en œuvre de ces textes d'application a permis d'utiliser les crédits du FEDOM de manière optimale. Au cours de l'année 2004, ils ont été répartis entre emplois marchands et non marchands de la manière suivante :

Répartition des crédits emploi de la LFI 2004

(en millions d'euros)

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Mayotte
Secteur non marchand	48,3	21,3	54,6	161,3	12,0
Secteur marchand	11,3	1,9	16,3	26,7	1,1
Total	59,6	23,3	70,9	188,1	13,2

Source : ministère de l'outre-mer

Quant au **dispositif d'exonérations de cotisations sociales** prévu par la loi de programme et financé jusqu'à aujourd'hui par le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, les premiers résultats de l'évaluation prévue pour la période 2003-2005 devraient être présentés au Parlement à l'automne 2006, conformément à ce que prévoit la loi de programme. Ce sera l'occasion de comparer les effets de la loi d'orientation du 13 décembre 2000 et ceux de la loi de programme.

En attendant, les premières estimations montrent que **les exonérations spécifiques aux DOM sont passées de 150 millions au deuxième trimestre 2003, à 159 millions, au troisième trimestre 2003 (+ 6 %) et à 177 millions d'euros, au quatrième trimestre (+ 11 %).**

Exonérations de cotisations dans le cadre de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 ou de la loi programme du 21 juillet 2003

	Cotisations exonérées (en millions d'euros)	Effectifs exonérés	Nombre d'établissements
2002	0,58	177.763	29.182
2003	0,64	186.524	28.656
Évolution	+9,7 %	+4,9 %	-1,8 %

Source : ministère de l'outre-mer

Enfin, la **défiscalisation a constitué un puissant levier** pour le développement économique. Au 30 septembre 2004, 257 dossiers avaient été déposés auprès du ministère de l'économie, soit l'équivalent du nombre de dossiers déposés sur l'ensemble de l'année 2003, soit un total d'investissements de **1,3 milliard d'euros**.

b) Un cadre budgétaire renouvelé

Les crédits du FEDOM ont fait l'objet d'une globalisation expérimentée en 2004 en Martinique, conformément aux recommandations de la LOLF. La fongibilité des dotations a pour objectif de permettre une plus grande souplesse de gestion et de financement des mesures pour l'emploi, soit d'ordre national (contrat emploi solidarité, contrat emploi consolidé, contrat d'insertion-revenu minimum d'activité), soit spécifiques à l'outre-mer (contrat d'accès à l'emploi, contrat d'insertion par l'activité, projet initiative-jeune, congé de solidarité, allocation de retour à l'activité, mesures en faveur de Mayotte).

La gestion globale des moyens d'intervention a été mise en œuvre par le service public de l'emploi sous l'autorité du préfet. Elle permet désormais de garantir à la fois :

- une autonomie renforcée des gestionnaires locaux ;
- une meilleure prise en compte du « terrain » et une réactivité accrue des politiques publiques ;
- le passage d'une logique d'exécution des dépenses à une logique de résultats attendus et obtenus de la dépense publique.

Le bilan de cette expérimentation s'est révélé positif. Des outils originaux bien adaptés aux modalités de gestion de ces crédits ainsi qu'aux spécificités de l'outre-mer ont été mis en place. En 2005, elle devrait être étendue aux autres DOM, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Bilan de la globalisation des crédits du FEDOM expérimentée en Martinique

La globalisation des mesures d'insertion et d'aides directes à l'emploi en Martinique instaurée en 2004, afin de **donner au préfet la capacité de redéployer les entrées d'un dispositif d'aide à l'emploi à un autre**, s'applique aux dispositifs gérés par le ministère de l'outre-mer à savoir les contrats emploi-solidarité (CES), les contrats emploi-consolidé (CEC), les contrats d'insertion par l'activité (CIA), les aides forfaitaires des contrats d'accès à l'emploi (CAE), les contrats emplois-jeunes, les projets initiative-jeunes (PIJ), les congés-solidarité (CS), le soutien aux jeunes diplômés (SEJD) et les allocations de retour à l'activité (ARA).

Les moyens mis en place afin de permettre la réalisation et le suivi de cette expérimentation ont été définis dans le cadre d'un **protocole entre le ministère délégué au budget et à la réforme budgétaire et le ministère de l'outre-mer, et d'un contrat d'objectifs et de progrès**, le COP, signé le 1^{er} mars 2004 entre le ministère de l'outre-mer et le préfet de la région Martinique.

Le pilotage d'une fongibilité entre les différents dispositifs susvisés a conduit à la définition et à la mise en place d'un **outil partagé de calcul, le tableau de calcul des coûts pluriannuel (TCCP)**, développé au cours du premier semestre 2004. Dans le respect de l'enveloppe budgétaire ouverte à l'article 21 du chapitre 44-03 du budget du ministère de l'outre-mer et sur la base du diagnostic territorial établi par le directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP), le préfet a établi une programmation des entrées dans les dispositifs (basée sur la moyenne des entrées au cours des trois dernières années) et ce, dans le cadre d'un dialogue de gestion instauré entre le préfet de la Martinique, le DTEFP et le ministère de l'outre-mer.

A la suite de cette première phase du dialogue de gestion, la **programmation proposée par le préfet a été validée par le ministère de l'outre-mer qui a fixé au préfet des objectifs spécifiques en matière de politique d'aide à l'emploi** et à l'insertion professionnelle des publics les plus démunis au regard de l'emploi, tels qu'ils ont été définis dans l'avant-projet annuel de performance (PAP) du programme « Emploi outre-mer » à savoir, les demandeurs d'emploi de longue durée de plus de deux ans d'ancienneté, les demandeurs d'emploi allocataires du revenu minimum d'insertion et les jeunes demandeurs d'emploi de moins de trente ans. L'atteinte des objectifs ainsi assignés à la Martinique pour l'exercice 2004 relève de la responsabilité du préfet qui dispose pour cela du budget prévisionnel mis à sa disposition. **La fongibilité des fonds dont il dispose également lui permet de proposer en cours de gestion les redéploiements qu'il juge opportuns dans la programmation des mesures** afin d'obtenir des résultats probants.

D'un montant prévisionnel global de 70,9 millions d'euros en début d'exercice 2004, les crédits ont été ramenés à **65,1 millions d'euros** par le ministère de l'outre-mer à la suite du réajustement des besoins budgétaires liés à la programmation arrêtée en début d'année, tels qu'ils sont apparus avec la mise en place effective du tableau de calcul des coûts pluriannuels.

Afin d'assurer le suivi des engagements et paiements effectués par les acteurs centraux et locaux, il s'est avéré indispensable d'organiser un **suivi particulier des paiements effectués par les organismes gestionnaires de dispositifs** et de tenir une comptabilité des entrées et des sorties dans les dispositifs.

A cet effet, **des avenants spécifiques ont été passés pour certains d'entre eux** (l'ANPE le 6 juillet 2004 pour les CAE, l'ANT le 20 juillet 2004 pour une partie du PIJ et l'UNEDIC le 18 mai 2004 pour les SEJD) ou sont en cours de finalisation pour d'autres (le CNASEA en ce qui concerne la gestion des CES, CEC, PIJ et des contrats emplois-jeunes, l'ADI pour les CIA, l'ACOSS pour l'ARA), afin d'établir une identification des paiements et des engagements réalisés pour la Martinique, les modalités d'informations sur ces éléments des responsables locaux et centraux ainsi que les modalités d'information des organismes gestionnaires de dispositifs sur les modifications de programmation des mesures en cours d'exercice.

Source : ministère de l'outre-mer

2. L'emploi et la formation professionnelle en 2005 : des priorités à réaffirmer

a) Poursuivre les mesures d'encouragement de l'emploi marchand

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005, le Gouvernement entend poursuivre sa politique de redéploiement des moyens vers l'emploi marchand. **La globalisation des crédits ne permet pas de**

connaître, par avance, cette année encore, la part des dotations consacrées à chaque département et à chacun des dispositifs d'insertion dans l'emploi. La répartition se fera après consultation du comité directeur du FEDOM en **janvier 2005**. De plus, le ministère de l'outre-mer sera appelé à gérer, à partir de 2005, l'ensemble du dispositif d'exonérations de cotisations sociales patronales prévu par la loi de programme, soit 678 millions d'euros.

Enfin, au-delà de ces actions, Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer et Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, ont tous deux confirmé que le **projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, voté en première lecture par le Sénat le 5 novembre dernier, a vocation à s'appliquer également outre-mer.** Dans le secteur non marchand outre-mer, le contrat d'accompagnement dans l'emploi, né de la fusion entre les CES et les CEC, et le contrat d'avenir seront opérationnels. Dans le secteur marchand, le nouveau contrat d'insertion-RMA sera également mis en œuvre. Toutefois, le projet de loi confirme que le contrat-initiative emploi, qui n'a jamais été appliqué outre-mer, ne se substituera pas au contrat d'accès à l'emploi.

Votre commission¹ tient toutefois à rappeler que ce texte a suscité les inquiétudes des élus de l'outre-mer, qui s'interrogent sur la disparition des CES, CEC et des stages de formation, qui sont encore considérés localement comme des moyens d'insertion sociale.

Le ministre délégué aux relations du travail, Gérard Larcher, s'est alors engagé devant le Sénat, à l'occasion des débats de première lecture à *« revoir le contenu du présent projet de loi avec tous les partenaires intéressés à la politique de l'emploi outre-mer, afin d'y apporter ... les ajouts nécessaires pour tenir compte de la spécificité des collectivités territoriales d'outre-mer et des départements d'outre-mer ».*

Votre commission estime, par conséquent, que ces incertitudes juridiques doivent être levées et qu'un équilibre doit être trouvé entre la prise en compte des spécificités de l'outre-mer, qui a longtemps justifié le maintien de tels dispositifs, et la nécessité de favoriser avant tout l'emploi marchand productif.

b) Renforcer la formation professionnelle

Comme en métropole, la formation professionnelle devrait constituer un moyen privilégié pour l'insertion professionnelle durable des actifs. L'outre-mer a mis en œuvre les dispositifs appliqués en métropole, tels que les contrats en alternance. Les crédits sont cependant inscrits au budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale au titre des fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale et de la dotation de décentralisation à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

¹ Cf. rapport n° 32 (2004-2005) de M. Louis Souvet et Mme Valérie Létard, rapporteurs du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale.

En 2003, les **contrats d'apprentissage et de qualification** ont enregistré la plus forte progression de ces huit dernières années (+ 33 % pour les contrats d'apprentissage et 14 % pour les contrats de qualification par rapport à 2002). Il faut dire que les aides versées aux employeurs en métropole sont majorées en outre-mer de plus de 300 euros par an et par apprenti.

Le **contrat d'adaptation** est une mesure peu utilisée par les employeurs des départements d'outre-mer, probablement en raison de son attractivité limitée puisqu'il n'offre pas d'exonération de charges patronales de sécurité sociale. A titre de comparaison, 40.620 contrats d'adaptation ont été enregistrés en métropole pour 222.740 contrats d'apprentissage, soit un rapport de 1/5,5 ; ce rapport n'est que de 1/203 dans les DOM.

Quant au **contrat d'orientation**, dispositif complexe, après trois années de forte progression, il semble se stabiliser aux alentours de 400 entrées depuis 2002.

Depuis le 1^{er} octobre 2004, sont entrés en vigueur les **contrats de professionnalisation**, issus de la fusion entre les contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation.

Flux d'entrées en contrats en alternance dans les DOM

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Contrats d'apprentissage	4.179	4.585	5.047	4.290	3.825	5.079
Contrats de qualification	1.681	1.861	2.023	1.976	1.996	2.275
Contrats d'adaptation	54	74	39	23	26	25
Contrats d'orientation	380	587	665	549	401	415
TOTAL	6.294	7.107	7.774	6.838	6.248	7.794

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (DARES)

Les départements d'outre-mer ont également développé des outils originaux et adaptés à leurs spécificités, parmi lesquels figure **le service militaire adapté (SMA)**.

Le service militaire adapté

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, y compris pour le SMA qui fera désormais appel au volontariat. La réforme a débuté progressivement à partir de 1999. La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, dans ses dispositions relatives au SMA, complète les règles existantes. Elle donne un fondement législatif aux chantiers d'application réalisés au sein des collectivités territoriales d'outre-mer ou à l'étranger dans le cadre des actions de coopération régionale. Elle permet aussi de moduler la durée de renouvellement du volontariat des stagiaires du SMA.

En sept ans (1997-2003), **16.590 stagiaires** (volontaires et appelés) ont été formés dans près de **45 filières de formation professionnelle** différentes.

Les **chantiers d'application de la formation**, réalisés par les unités du SMA, permettent, d'une part, de mettre en application les enseignements théoriques reçus durant les premiers mois de la formation professionnelle, d'autre part, de participer au développement structurel local.

Citons parmi les plus importants réalisés en 2003 et 2004 :

- en Martinique : la réalisation d'installations sportives au profit de la commune de Ducos, la réalisation d'une route à Saint-Joseph, la réalisation d'une digue ainsi que la construction d'une fourrière pour animaux dans la commune du Lamentin ;
- en Guadeloupe : la réfection des toitures de deux bâtiments dans la commune de Vieux-Fort ;
- en Guyane : la réalisation d'une piste de Maripasoula – Papaïchton, ainsi que la construction d'une maison des services publics à Maripasoula ;
- à la Réunion : le curage des ravines de l'entre-deux, l'aménagement d'un chemin et de voiries à Saint-Joseph et des travaux en bâtiment à Saint-Denis ;
- en Nouvelle-Calédonie : la mise hors d'eau du « magasin Ballande » dans le vieux village de Tiébaghi et la réalisation d'une maison commune à Karembé ;
- en Polynésie française : la participation au chantier de réalisation de la traversière de l'île de Tahiti, la réalisation d'une rampe de mise à l'eau et la couverture traditionnelle d'un faré sur l'île de Nuku Hiva.

Par ailleurs, les unités du SMA ont régulièrement fourni leur **concours aux plans de secours et d'aide au service public** en 2003 et 2004 : à la Réunion, pour dévier le lit d'une rivière qui menaçait des habitations ; en Guadeloupe, pour la destruction d'armes à feu et pour la lutte contre la sécheresse ; en Nouvelle-Calédonie, pour les travaux résultant du passage du cyclone Erica.

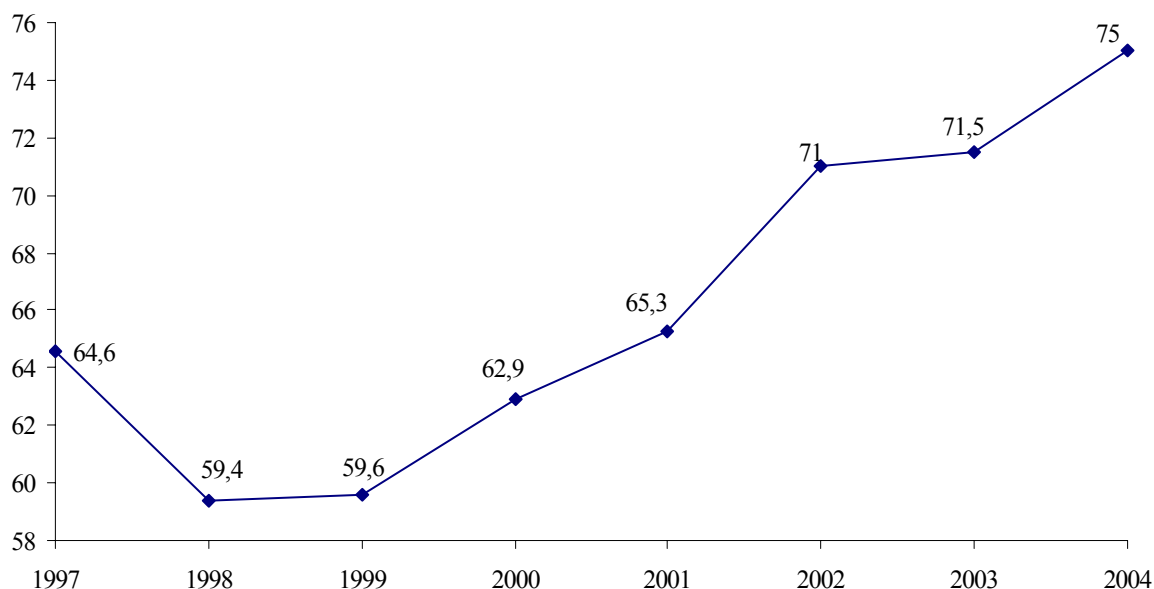
Source : ministère de l'outre-mer

Le taux d'insertion professionnelle des bénéficiaires à l'issue de cette période de formation est très élevé et ne cesse de s'améliorer : il atteint **75 %** en 2004. 85 % des jeunes 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 certifiante.

Depuis sa création, le SMA a ainsi participé à la formation d'environ **100.000 jeunes** gens ultramarins.

Évolution du taux d'insertion des jeunes après le SMA

(en pourcentage)



Source : ministère de l'outre-mer

Le bilan de ce dispositif est si performant que certains envisagent même de mettre en place en métropole

L'an dernier, votre commission avait alerté le Gouvernement sur les menaces qui pesaient sur le SMA, en raison des restrictions budgétaires intervenues en cours d'année.

Cette année, elle renouvelle ses craintes : **la hausse des crédits du SMA n'est que de 1,5 %, soit à peine 0,5 million d'euros.** C'est une somme dérisoire quand on sait, par exemple, que le ravalement des façades du Camp du Tigre à Cayenne coûte 250.000 euros. Avec du matériel qui a souvent vingt ans d'âge, on annonce la fermeture de certaines filières de formation professionnelle. De plus, les effectifs militaires ne seront pas augmentés (3.734 militaires et 88 civils), alors que le nombre de candidats continue de dépasser largement le nombre de postes disponibles (en Guadeloupe, on dénombre cinq candidats pour une place) et qu'aucun nouveau chantier d'application n'est prévu parce que les conditions de sécurité ne sont pas réunies.

c) Favoriser l'insertion professionnelle des travailleurs ultramarins en métropole

La mobilité est devenue un élément crucial pour les actifs ultramarins, lorsque ceux-ci ne trouvent pas, sur place, les conditions propices à leur insertion professionnelle et sociale. Ainsi, en **1999, un quart des jeunes âgés de 19 à 29 ans ont quitté leur département pour achever leurs études ou rechercher un premier emploi, principalement en métropole**. Il importe donc de leur fournir l'encadrement et l'assistance utiles pour que leur déplacement soit profitable.

Personnes nées dans les départements d'outre-mer recensées en métropole

DOM	1982	1990	1999		Évolution en %	
			Total	dont Ile-de-France	1982-1990	1990-1999
Guadeloupe	87.024	101.934	105.904	75.345	17,1	3,9
Martinique	95.704	109.616	105.236	71.258	14,5	- 4,0
Réunion	75.724	92.354	94.585	30.734	22,0	2,4
Guyane	9.904	12.198	15.637	8.087	23,2	28,2
Ensemble DOM	269.112	316.102	321.362	185.424	17,5	1,7

Source INSEE

Or, le coût des transports reste problématique : le prix d'un billet d'avion entre Mayotte et la Réunion est plus élevé que celui du billet entre Saint-Denis de la Réunion et Paris.

Les acteurs de la mobilité professionnelle jouent, de fait, un rôle décisif dans l'insertion professionnelle des travailleurs ultramarins en métropole :

- l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

L'AFPA intervient outre-mer à la fois dans le cadre de son plan d'action subventionné par l'État et de contrats de prestations de services. Contrairement à son activité en métropole, elle n'est que le partenaire technique des associations régionales de formation professionnelle, placées sous l'autorité des conseils régionaux et elle agit, au nom du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, pour les titres professionnels délivrés par ces associations. Pour mener ces actions, elle a disposé en 2004 de 1,2 million d'euros, qui seront portés à **1,5 million d'euros en 2005**. Ces crédits financeront trois types de missions :

- l'expertise et le contrôle des associations régionales de formation, comme l'audit de l'association régionale de Martinique réalisé en 2002 ;

- l'appui au service public de l'emploi local, comme la création d'un centre AFPA à Mayotte ou la conclusion d'un contrat de progrès à la Réunion entre l'AFPA et le conseil régional ;
- l'accueil en métropole des résidents de l'outre-mer bénéficiaires du projet-initiative-jeunes (PIJ) et du passeport-mobilité, en collaboration avec l'Agence nationale pour la promotion et l'insertion des travailleurs d'outre-mer (ANT).

Les publics ainsi accueillis (mille par an) présentent le profil suivant : il s'agit majoritairement d'hommes (84,5 %) jeunes (la moitié a moins de 25 ans), en situation de précarité professionnelle (les trois quarts sont au chômage ou n'ont travaillé qu'épisodiquement) en raison d'un niveau scolaire faible (seuls 12 % ont fréquenté l'enseignement supérieur). Les formations suivies sont surtout orientées vers le secteur du bâtiment et des travaux publics et, dans deux cas sur trois, elles débouchent sur un emploi six mois après, majoritairement en métropole.

- l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT)

Avec 129 salariés dont les trois quarts œuvrent sur le terrain, dans les délégations régionales, l'ANT a pour objet de veiller, par un accompagnement personnalisé, à l'insertion professionnelle des travailleurs d'outre-mer qui séjournent en métropole ou qui souhaitent s'y établir. Ainsi, en 2003, l'ANT a offert des prestations à 7.419 personnes. Parmi elles, 4.620 personnes sont venues en métropole pour un stage ou une formation professionnelle, dans des secteurs aussi divers que la santé, les transports, la maintenance, l'administration ou l'action sociale, culturelle et sportive. Si 47 % des ultramarins qui ont achevé leur formation en 2003 sont toujours demandeurs d'emploi, 41 % ont trouvé un emploi, 1,4 % ont créé leur entreprise et près de 10 % sont encore en formation. Toutefois, l'année 2003 a été marquée par une réduction de 7 % des publics accueillis en raison de la baisse très forte des stages pratiques (- 38 %) souhaitée par le conseil d'administration pour des raisons budgétaires et de la diminution des départs sur les filières AFPA, en particulier à la Réunion.

Les recettes de l'ANT, qui se sont élevées à plus de **26 millions d'euros en 2004**, proviennent de quatre principales sources de financement :

Recettes de l'ANT

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	Part dans le budget total en 2004
Subvention de l'État	11,7	13,5	13,7	52,77 %
Collectivités territoriales	6,3	6,2	5,8	22,05 %
Fonds social européen et programmes européens	5,2	5,2	5,2	19,92 %
Prestations et produits divers	2,9	1,2	1,4	5,26 %
TOTAL	26,1	26,3	26,1	100 %

Source : ministère de l'outre-mer

La reconduction de la subvention accordée en 2004 doit permettre à l'ANT de réaliser ses objectifs en 2005, année durant laquelle elle évoluera dans un contexte marqué par la mise en œuvre de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 sur la formation professionnelle tout au long de la vie et par la territorialisation des activités de son partenaire privilégié, c'est-à-dire l'AFPA.

Pour mener à bien ses missions, l'agence dispose désormais de trois instruments :

- **le passeport-mobilité** : il s'agit d'une aide financière de l'État mise en place le 1^{er} juillet 2002 pour permettre aux jeunes ultramarins qui doivent suivre une formation initiale ou professionnelle de disposer de la gratuité des transports vers la métropole.

Le passeport mobilité

Le passeport-mobilité 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 nationalité française et originaires d'outre-mer s'inscrivant dans des établissements d'enseignement supérieur en métropole, ont droit au remboursement par le Centre national des œuvres universitaires (CNOUS), du billet d'avion vers la ville où siège l'université choisie (ou le montant résiduel non pris en charge par les autres collectivités) ;

- **volet « promotion-insertion professionnelle »** : l'aide de l'État (complétant notamment celles mises en œuvre par les collectivités) permet la gratuité du transport aérien vers la métropole ou vers une autre collectivité outre-mer. Elle est en nature : les bénéficiaires se voient délivrer un billet d'avion, accordé soit par l'ANT, soit par le comité national pour l'accueil des Réunionnais en métropole (CNARM).

Cette aide est cruciale, puisque 28,6 % des bacheliers de l'année 2003, qui ont poursuivi leurs études, soit un peu plus de 2.300 personnes, l'ont fait en métropole. Après deux années d'expérimentation, en 2002 et 2003, le dispositif a rencontré un vrai succès confirmé en 2004. Le décret du 18 février 2004 lui a en outre donné une base juridique.

Bilan du passeport-mobilité

	Nombre de bénéficiaires			Montant des dépenses (<i>en euros</i>)		
	2002	2003	Au 30/06/2004	2002	2003	Au 30/06/2004
Passeport-mobilité étudiant	5	4.848	3.096	1.595	4.008.960	4.542.967
Passeport-mobilité formation	2.114	4.696	2.292	857.088	3.398.605	1.251.443
TOTAL	2.119	9.565	5.388	858.683	7.007.166	5.794.410

Source : ministère de l'outre-mer

Pour 2005, les crédits consacrés au passeport-mobilité seront reconduits à hauteur de **11 millions d'euros**.

Selon le comité national pour l'accueil des Réunionnais en métropole (CNARM), qui, en 2003, a aidé 2.200 demandeurs d'emploi à partir en métropole, le dispositif, dont il se félicite du succès, ne devrait pas être limité aux formations qui n'existent pas outre-mer, car la pression démographique dans les universités réunionnaises nécessite davantage de départs en mobilité.

Au-delà de ce dispositif, c'est la continuité territoriale entre la métropole et les DOM qui est posée : le budget de l'outre-mer pour 2005 lui consacre **31 millions d'euros**. C'est là un progrès important par rapport aux crédits consacrés à cette continuité avant 2002. **Dans un contexte où le renchérissement du prix du pétrole provoque une hausse du coût des billets d'avion, votre commission encourage donc le Gouvernement à poursuivre l'effort en faveur de la continuité territoriale, comme cela a été fait pour la Corse, qui bénéficie de 174 millions d'euros à ce titre.**

- **le projet-initiative-jeunes (PIJ)** : il s'agit d'une aide que l'État accorde aux jeunes de 18 à 30 ans qui souhaitent mener un projet professionnel, soit de création ou de reprise d'entreprise, soit de formation en mobilité hors du DOM ou de la collectivité territoriale d'origine. L'élaboration du projet professionnel du jeune et la construction du projet de formation en mobilité sont réalisées, en accord avec le jeune, par l'ANPE et l'ANT, sous l'autorité du préfet. L'ANT est chargée de l'organisation du départ, de l'accueil au lieu de destination, de l'accompagnement et du suivi du jeune bénéficiaire de l'aide du PIJ, du début à la fin du stage. En outre, l'ANT est chargée du versement de l'aide à l'installation pour les frais liés à la formation pour les bénéficiaires du projet initiative jeune mobilité.

Le projet initiative-jeunes (PIJ)

Le PIJ se compose de deux volets :

- **l'aide à la création d'entreprise** est une aide financière « en capital » d'un montant maximum de 7.320 euros, versée en au moins deux versements sur la base d'un projet professionnel validé par les services de l'État, dont le cumul est possible avec le dispositif EDEN dans le cadre d'une instruction conjointe. L'attribution de l'aide du PIJ et la gestion du dispositif incombent au préfet qui peut déléguer au directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. La direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle assure l'instruction de l'ensemble des demandes, établit les propositions soumises à la décision du préfet, et exerce un rôle de pilotage et de suivi du dispositif.

- **l'aide du PIJ-formation en mobilité** est constituée d'une aide financière mensuelle de 305 euros maximum ou 152,5 euros maximum pour la mobilité au sein de l'archipel de la Guadeloupe, versée pour la durée de la formation dans la limite de 24 mois. Elle est complétée par une aide à l'installation destinée à couvrir les premiers frais liés à la formation d'un montant maximum de 762 euros, versée sur le lieu de la formation en un ou deux versements.

Votre commission tient à attirer l'attention du Gouvernement sur ce dispositif, qui pour être utile reste fortement limité par des difficultés de gestion qui ont entraîné des retards de paiement des stagiaires. Il conviendrait également d'initier une campagne de communication et de promotion de ce dispositif, qui reste encore méconnu auprès des jeunes ultramarins.

- **le passeport-logement** : l'insertion professionnelle par la métropole ne suppose pas seulement de trouver un emploi. Un logement est également nécessaire, surtout en Ile-de-France, première région métropolitaine d'accueil des ultramarins : plus de 50 % d'entre eux, soit 185.424 personnes, y avaient établi leur résidence en 1999. Les régions les plus prisées sont ensuite celles de Provence-Alpes-Côte d'Azur (25.000), Rhône-Alpes (22.000), Centre (11.500), Languedoc-Roussillon (10.800), Bretagne (10.200).

Or, le marché du logement, particulièrement tendu, n'offre pas de perspectives favorables aux populations ultramarines en formation ou à la recherche d'un emploi. C'est la raison pour laquelle **une convention a été signée entre l'État et l'ANT pour permettre à cette dernière d'acquérir des droits de réservation sur 800 places d'hébergement en foyer**, prioritairement réservées aux stagiaires en formation mais qui sont également proposées, dans le cadre d'un protocole d'accord entre le CNOUS et l'ANT, aux étudiants rencontrant des difficultés d'accès au logement. Ce dispositif devrait coûter 500.000 euros. A moyen terme, l'État envisage d'aider financièrement les collectivités territoriales à avoir un accès prioritaire au logement auprès des HLM et des résidences sociales en faveur des ultramarins qui souhaitent s'installer durablement en métropole.

B. UNE STABILISATION DES CRÉDITS CONSACRÉS AU LOGEMENT EN 2005

1. Les différentes formes d'aides au logement

Contrairement aux règles en vigueur en métropole, les dotations budgétaires en faveur du logement figurent dans la ligne budgétaire unique (LBU) totalement fongible, ce qui favorise une gestion en souplesse et une adaptation continue des besoins exprimés au sein du conseil départemental de l'habitat et, en ce qui concerne la résorption de l'habitat insalubre, du comité interministériel des villes.

La LBU concourt, ainsi, à :

- **La construction de logements neufs** : l'État verse directement aux opérateurs une subvention, destinée à aider les personnes sous plafond de ressources réglementaires à se loger. Cette aide concerne :

- *le logement locatif social (LLS)* : à la subvention de l'État de 27 à 30,5 % selon le département, s'ajoute le prêt de la CDC (taux actuariel de 3,45 % sur 35 ans maximum) ; en 2002, 2.845 LLS ont été financés pour une dépense de 53 millions d'euros, soit 23,17 % de la LBU ;

- *le logement locatif très social (LLTS)* : la subvention de 32,5 % à 36 % de l'État est complétée par un prêt de la caisse des dépôts et des consignations CDC (taux actuariel de 2,95 % sur 35 ans maximum). Les loyers de sortie sont inférieurs ou égaux à 80 % des loyers plafonds des LLS. En 2002, 2.162 LLTS ont été financés pour une dépense de 58,84 millions d'euros, soit 25,73 % de la LBU.

- *le logement locatif intermédiaire (LLI)* propose un loyer de sortie qui se situe entre celui du LLS et celui du marché libre ; le PLI, avec un taux fixe de 5,5 % sur 25 ans, est devenu moins attractif depuis la baisse des taux d'intérêts bancaires intervenue ces dernières années.

- **L'accession très sociale** : en outre-mer, l'accession n'est pas, comme en métropole, l'aboutissement d'un parcours résidentiel mais le mode traditionnel d'hébergement. Elle est aussi souvent utilisée comme un moyen de lutte contre l'exclusion et la résorption de l'habitat insalubre. C'est la vocation particulière du logement évolutif social (LES) et du prêt à taux zéro (PTZ).

- *le logement évolutif social (LES)* : Il s'agit d'une aide à la pierre qui peut atteindre 50 % maximum du prix de revient d'un logement en accession très sociale, l'aide de l'État est plafonnée par arrêté, elle est fonction de la composition familiale et des ressources. Ce produit vise tout particulièrement les ménages à très faibles ressources.

En 2002, 2.840 LES ont été financés, soit 53 millions d'euros représentant 25,6 % de la LBU. Ce produit est très apprécié par les populations, notamment celles qui peuvent apporter leur terrain. Il concerne essentiellement l'habitat individuel qui correspond à une demande très majoritaire des habitants et à un mode de vie mieux adapté aux traditions et au climat. Ceux qui ne peuvent en bénéficier, car justifiant d'un revenu à peine plus élevé, s'estiment victimes d'une injustice. Il est vrai que les bénéficiaires de LES pour l'accession peuvent aussi percevoir l'allocation logement (AL), ce qui diminue d'autant le poids de la dette alors que les locataires considèrent qu'ils versent « à fonds perdus » un loyer chaque mois. Cette question des conditions de l'accession sociale, comparées à l'effort consenti dans le locatif, éclaire d'emblée l'absence de produit d'accession pour les plus modestes qui sans pourtant pouvoir bénéficier d'un LES, ne peuvent objectivement accéder au marché libre du logement.

- *l'accession sociale par le prêt à taux zéro (PTZ)* couvre 40 % du coût du logement ; le PTZ est surtout distribué à la Réunion pour des raisons liées à des difficultés de distribution par les réseaux bancaires ; il est moins mobilisé aux Antilles et en Guyane. En 2002, 967 PTZ ont été accordés, soit une dépense de 11 millions d'euros représentant 4,71 % de la LBU.

- **L'aide à l'amélioration de l'habitat** : elle comporte trois volets. Elle participe tout d'abord à la réhabilitation du parc locatif social : la procédure est celle de la prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) mais le préfet dispose d'un pouvoir plus étendu concernant le montant des subventions accordées et leur taux. En 2002, 820 logements ont été réhabilités, soit une dépense de 5,1 millions d'euros représentant 2,22 % de la LBU.

Elle contribue ensuite à l'amélioration des logements des propriétaires occupants : des subventions, imputées sur la LBU, peuvent être accordées aux propriétaires les plus démunis pour leur permettre de réaliser des travaux d'amélioration de leur logement ; le taux de participation de l'État peut aller jusqu'à 80 % selon les travaux concernés et la situation financière des propriétaires.

Elle finance enfin l'amélioration des logements locatifs des propriétaires bailleurs : l'application tardive de la taxe additionnelle au droit de bail n'a permis qu'une intervention récente de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) dans les DOM. Les règles applicables sont sensiblement les mêmes qu'en métropole.

Quant à l'aide relative à la lutte contre l'insalubrité, dès lors qu'un arrêté d'insalubrité de périmètre est pris par le préfet suite à la demande d'une collectivité locale, un opérateur de logements sociaux¹ 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.

2. Les crédits consacrés au logement

a) L'enveloppe disponible

Cette année, dans le cadre de la réforme budgétaire, les crédits de la LBU sont transférés dans un chapitre relatif aux expérimentations « Logement » de la mise en œuvre de la LOLF.

Deuxième poste de dépense du budget de l'outre-mer, le logement disposera en 2005 de **270 millions d'euros** en autorisations de programme, et de **173 millions d'euros** en crédits de paiement.

Crédits en faveur de la politique du logement dans les DOM

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	PLF2005
Autorisations de programmes	167,08	167,69	205,71	287,52	287,52	287,50	270,00
Crédits de paiement	136,80	139,94	144,94	144,83	161,04	173,00	173,00

Source : ministère de l'outre-mer

Les crédits de paiement pour 2005 se répartissent comme suit :

La ligne budgétaire unique en 2005

(en millions d'euros)

	PLF 2005
Logement social	150
Accompagnement des politiques urbaines d'aménagement	2
Résorption de l'habitat insalubre	21

Source : ministère de l'outre-mer

¹ Il s'agit de SEM d'État ou d'organismes d'HLM et de SEM locales et du fonds social de l'habitat (FSH). On estime à quelque 120.000 logements locatifs sociaux et très sociaux le parc de ces opérateurs. Dans les régions d'outre-mer, ce parc est géré pour moitié par des organismes d'HLM et pour moitié par les SEM.

Selon le Gouvernement, compte tenu du nouveau dispositif de financement, sous forme d'aide fiscale, des prêts à taux zéro à compter de 2005, et de mesures d'économie de gestion, cette dotation devrait permettre de maintenir un niveau de production équivalent à celui des années précédentes.

b) La consommation des crédits votés en 2004

Les reports de crédits et les retards enregistrés dans le lancement de nombreuses opérations immobilières ont entraîné, jusqu'en 2002, un taux de consommation des crédits peu satisfaisant. Depuis, le Gouvernement a pris le parti de mieux ajuster les volumes financiers, de manière plus réaliste et plus conforme aux prévisions de réalisation. C'est donc sur les autorisations de programme qu'ont porté essentiellement les mesures de régulation budgétaire.

En 2003, 142 millions d'euros ont été annulés en autorisations de programmes par la loi de finances rectificative, correspondant aux crédits non utilisés.

S'agissant des crédits de paiement, jusqu'en 2003, la dotation restait supérieure aux besoins recensés en raison de l'abondement de la LBU par la créance de proratisation. En 2003, les dotations non utilisées ont été annulées, ce qui a limité le montant des crédits reportés de l'exercice 2003 vers l'exercice 2004 à 0,3 million d'euros.

Toutefois, le volume des gels budgétaires intervenus en 2004 par la lettre du 20 avril du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (26,6 millions d'euros) a eu des conséquences importantes, comme en témoigne le nombre important de factures impayées.

c) La mise en œuvre des aides fiscales de la loi de programme

Les incitations fiscales pour la construction de logements sociaux prévues dans la loi de programme devraient atteindre **35 millions d'euros en 2005.**

L'année 2005 sera marquée :

- dans le locatif, par l'extension aux DOM du prêt locatif social ;
- dans la filière accession, par la réforme du logement évolutif social (et la mise en place des prêts sociaux location-accession) ;
- en matière d'aménagement foncier, par une participation de l'État et des collectivités territoriales à l'aménagement des quartiers (PAQ), financée par la LBU, et instituée à titre expérimental par la circulaire du 12 juillet 2004.

Complété par l'allongement de la durée de l'exonération de taxe foncière de 15 à 25 ans pour la construction de logements sociaux proposée par le plan de cohésion sociale élaboré par le ministère de l'emploi, l'ensemble de ces dispositifs devrait permettre d'atteindre **l'objectif de mille réalisations supplémentaires en matière de logement social en 2005.**

Votre commission se félicite des initiatives prises par le Gouvernement pour le logement social outre-mer. Elle estime qu'il est indispensable de donner toute sa portée à sa politique de développement et de rénovation de l'habitat et, pour cela, de mobiliser les crédits de paiement et lever ainsi les inquiétudes qui se sont exprimées, cette année, au sujet des reports et des annulations importants de crédits.

C. LA SANTÉ ET L'INSERTION EN 2005 : NOUVEAUX CHANTIERS DE LA POLITIQUE SOCIALE OUTRE-MER ?

1. Les mesures nouvelles en matière sanitaire : la CMU et le financement du ticket modérateur à Mayotte

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit deux types de mesures pour 2005 :

- le financement de la majoration du plafond CMU-C dans les DOM, dont les crédits sont inscrits à l'article 10 du chapitre 46-95, sera assuré à hauteur de **34,4 millions d'euros**. Cette mesure est particulièrement importante puisque le taux de couverture de la population dans les DOM par la CMU-C est élevé : 31,3 % en Guadeloupe, 25,3 % en Martinique, 32 % en Guyane et 43,6 % à la Réunion.

Le réajustement des crédits proposé par le Gouvernement en 2005 ne remettra pas en cause, selon les déclarations de Brigitte Girardin¹, les missions du ministère en la matière en raison de « *la participation de l'assurance maladie et l'affectation de droits sur les alcools forts au financement de la CMU-C* »;

- la prise en charge du ticket modérateur à Mayotte : les crédits correspondant à cette mesure nouvelle sont inscrits à l'article 20 du même chapitre, pour un montant de **600.000 euros**.

Au total, ce sont 35 millions d'euros qui participeront à la consolidation de l'accès aux soins outre-mer.

Par ailleurs, craignant qu'il y ait encore à faire en matière sanitaire, votre commission a estimé souhaitable de réfléchir à l'opportunité de lier le **relèvement du plafond de la CMU à la hausse des minima sociaux, afin d'éviter les effets de seuil.**

¹ Cf. deuxième séance du mardi 9 novembre 2004 relative à la discussion des crédits de l'outre-mer pour 2005 à l'Assemblée nationale.

De même, elle attire l'attention du Gouvernement sur les questions sanitaires qui ne manqueront pas de se poser dans les années à venir outre-mer : par rapport à la métropole, on y dénombre, en effet, **deux fois plus de cirrhoses et six à sept fois plus de morts par psychose alcoolique; l'obésité et le diabète deviennent également des problèmes de santé publique auxquels il devient urgent d'apporter une réponse avant qu'il ne soit trop tard. Paradoxalement, la consommation d'alcool y est inférieure à celle de la métropole et que le nombre d'abstinents y est plus important.**

2. L'immigration, un nouveau défi pour l'outre-mer

Votre commission souhaiterait également alerter le Gouvernement sur les enjeux de l'immigration outre-mer qui inquiètent de plus en plus les ultramarins, en particulier à Mayotte, en Guyane mais également à la Réunion.

Entre 1990 et 1999, les soldes migratoires ont été fortement positifs à la Réunion et en Guyane.

L'augmentation moyenne annuelle de la population liée aux flux migratoires est d'environ 1.700 par an à la Réunion et 1.150 par an en Guyane.

Évolution des flux migratoires dans les DOM

DOM	Population 1999	Variation par rapport à 1990	Dont liée à l'excédent naturel	Dont liée aux soldes migratoires	Augmentation moyenne mensuelle
Guadeloupe	421.632	+ 34.700 (+ 9 %)	+ 44.200	- 9.500	+ 1,0 %
Guyane	157.274	+ 42.600 (+ 37 %)	+ 32.250	+ 10.300	+ 3,6 %
Martinique	381.467	+ 22.000 (+ 6 %)	+33.000	- 11.000	+ 0,7 %
Réunion	705 072	+ 107.100 (+ 18 %)	+ 91.750	+ 15.400	+ 1,9 %
TOTAL	1.665.445	+ 206.400 (+ 14 %)	+ 201.200	+ 5.200	+ 1,5 %

Source : ministère de l'outre-mer

A la Réunion, la situation est devenue particulièrement préoccupante, du fait de la croissance de flux d'immigrés venus des Comores. Mayotte est davantage victime de l'immigration clandestine que la Réunion puisque sur 160.000 Mahorais, on compte au moins 50.000 Comoriens.

L'immigration est ainsi devenue le moyen de bénéficier des avantages sociaux et économiques liés à la vie en France.

Selon votre commission, la première solution consisterait à développer à la fois des moyens de police par une surveillance accrue des côtes mahoraises et de l'espace maritime français.

Il conviendrait également de donner un contenu concret à la départementalisation de Mayotte : cela suppose notamment d'aligner le droit applicable en matière d'allocations familiales.

En effet, l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et à la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale met en place un nouveau régime de prestations familiales dans la collectivité départementale.

Contrairement à ce qui se passe dans les DOM, l'article 7 de cette ordonnance limite la majoration de la prestation à trois enfants, par allocataire.

Le décret du 29 mars 2002 d'application de cette ordonnance dispose en outre que le montant des allocations familiales qui sont fixées, en pourcentage de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF) en vigueur en métropole et dans les DOM, s'élève à 38,12 pour un enfant, 61,02 pour deux enfants et 73,19 pour trois enfants. **Les naissances supplémentaires ne donnent lieu au versement d'aucune majoration.**

Votre commission estime qu'il serait juste d'établir une égalité de traitement entre Mayotte et les autres DOM en matière d'allocations. C'est pourquoi, elle proposera **un amendement** tendant à déplaçonner les allocations familiales à Mayotte.

Au-delà du principe d'égalité constitutionnel devant la loi, Mayotte ayant vocation à devenir un département, il est nécessaire de soutenir financièrement les mères de famille mahoraises.

En effet, l'abrogation, justifiée, de la polygamie à Mayotte ne devait pas, dans un premier temps, concerner les familles en situation de polygamie. Or, de nombreux maris ont profité de cette loi pour répudier leurs épouses « au nom de la loi », de telle sorte que les femmes se sont retrouvées isolées avec de nombreux enfants à charge. La suppression de la polygamie doit donc aller de pair avec une prise en charge financière des femmes ainsi abandonnées, notamment en leur ouvrant la possibilité de bénéficier des allocations familiales sans plafonnement.

*

Après avoir adopté cet amendement, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits sociaux de l'outre-mer inscrits au projet de loi de finances pour 2005.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DU MINISTRE

Réunie le mardi 26 octobre 2004 sous la présidence de M. Nicolas About, 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 2005.

Après avoir indiqué que le budget du ministère de l'outre-mer pour 2005 s'élève à 1,71 milliard d'euros, soit une progression de 52 % par rapport au projet de budget pour 2004, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a reconnu le caractère artificiel de cette progression. Cette hausse très importante est, en effet, liée au transfert, sur le budget de l'outre-mer, de 678 millions d'euros de crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations sociales dans les départements d'outre-mer, jusque là inscrits au titre du budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Ce transfert permettra de garantir l'application de la loi de programme, puisque la maîtrise globale des crédits sera assurée par le ministère.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a souligné les deux priorités que constituent l'emploi et le logement, auxquels les trois-quarts du budget de l'outre-mer sont consacrés.

La politique pour l'emploi, qui mobilise près de 67 % des crédits, soit 1,15 milliard d'euros, repose sur les créations d'emploi, les allègements de charges sociales et la formation professionnelle des jeunes à travers le service militaire adapté (SMA). La fongibilité complète des crédits d'emploi permettra d'assurer avec plus de souplesse et plus d'efficacité le financement des mesures pour l'emploi et l'insertion des publics des plus démunis. La priorité portera sur le développement de l'emploi dans le secteur marchand, sans lequel il n'y a pas de développement durable possible, à travers notamment les contrats d'accès à l'emploi et les dispositifs créés par la loi de programme du 21 juillet 2003 en faveur des jeunes diplômés. En outre, le redéploiement de l'encadrement des unités du SMA permettra d'améliorer encore la formation des jeunes ultramarins. Enfin, les nouvelles mesures en faveur de l'emploi créées par le plan national de cohésion sociale soutenu par M. Jean-Louis Borloo seront, bien entendu, mises en œuvre outre-mer.

Elle a ensuite assuré que la politique pour l'emploi tiendra compte des enjeux spécifiques de l'outre-mer en matière de formation et de mobilité professionnelles. Ainsi, la dotation de continuité territoriale, qui constitue, selon elle, la véritable mesure nouvelle de ce budget 2005, permettra de compléter, à hauteur de 51 millions d'euros, les aides du ministère destinées à pallier les handicaps structurels des collectivités d'outre-mer. Quant au passeport-mobilité qui permet la prise en charge des billets d'avion vers la métropole des étudiants y poursuivant leur cursus universitaire, son financement sera préservé en 2005. Elle s'est félicitée de la qualité du partenariat qui s'est instauré entre l'État et les collectivités territoriales auxquelles elle continuera d'apporter son soutien.

En ce qui concerne le logement, priorité essentielle de son action ministérielle, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, a assuré qu'elle veillerait au maintien du haut niveau d'effort de 2002 et 2003 en faveur de la construction de logements sociaux et de la résorption de l'habitat insalubre.

Elle a ajouté que l'année 2005 sera marquée par une diversification des produits du logement social dans le secteur locatif, avec l'extension aux départements d'outre-mer du prêt locatif social (PLS), dans la filière accession, avec la réforme du logement évolutif social (LES) et la mise en place des prêts sociaux location-accession, et, en matière d'aménagement foncier, avec le nouveau dispositif partenarial de participation à l'aménagement des quartiers (PAQ), qui a pour objectif de recentrer la production de logements dans les zones prioritaires.

Grâce aux mesures du plan national de cohésion sociale présenté par M. Jean-Louis Borloo, notamment l'exonération de taxe foncière portée de 15 à 25 ans pour la construction de logements sociaux, elle espère atteindre en 2005 un objectif de 1.000 réalisations supplémentaires en partenariat avec les collectivités territoriales et les organismes du logement social.

Par ailleurs, l'effort budgétaire de l'État en faveur de la construction de logements sociaux en accession à la propriété et en locatif serait renforcé en 2005 par la montée en puissance des dispositions fiscales de la loi de programme pour l'outre-mer. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a chiffré à 35 millions la dépense fiscale qui sera ainsi injectée dans le secteur du bâtiment-travaux publics outre-mer.

Enfin, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, a souhaité attirer l'attention du Sénat sur les autres mesures à caractère social de son budget : la couverture maladie universelle complémentaire, dont le budget de l'outre-mer finance le rehaussement du plafond des ressources, et la prise en charge du ticket modérateur à Mayotte, qui bénéficie d'une dotation de 0,6 million d'euros. Au total, 35 millions d'euros seront ainsi consacrés à l'accès aux soins des personnes les plus démunies.

En conclusion, elle s'est réjouie de pouvoir participer à la politique de modernisation de l'État, conformément aux nouvelles règles édictées par la

loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Le ministère de l'outre-mer a ainsi introduit, dans son budget 2005, de nouveaux outils qui permettront de responsabiliser les gestionnaires publics et d'anticiper le passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats. L'ensemble de ces réformes a pour objectif de respecter les engagements du Président de la République et de la loi de programme, gage d'un développement social et économique durable de l'outre-mer.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis des crédits affectés à l'outre-mer, a demandé à connaître la réalité de l'augmentation du budget de l'outre-mer, à périmètre constant, c'est-à-dire hors transfert des crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations sociales, jusque là inscrits sur le budget du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a répondu que les comparaisons d'une année sur l'autre, à périmètre constant, n'avaient plus guère de signification, en raison des mouvements budgétaires croisés qui se sont multipliés ces dernières années : si des transferts de crédits ont eu lieu en faveur de son ministère, d'autres crédits ont été transférés de son ministère vers le ministère de l'intérieur et celui de la santé. Au total, la réduction de certaines dotations budgétaires n'a pas remis en cause les missions du ministère de l'outre-mer.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis des crédits affectés à l'outre-mer, s'est enquis du bilan de la globalisation des crédits de l'emploi expérimentée l'an dernier et de la répartition des crédits entre emplois marchands et non marchands. Elle a ensuite souhaité connaître la position du Gouvernement sur la mise en place d'un passeport-logement.

Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, a indiqué que les crédits de l'emploi votés en 2004 se sont portés à 70 % vers l'emploi non marchand et à 30 % vers l'emploi marchand. Toutefois, elle a estimé que la globalisation des crédits de l'emploi expérimentée en Martinique a été menée en application de la loi organique relative aux lois de finances et qu'elle permettra de donner une plus grande souplesse aux politiques publiques locales.

S'agissant du passeport-logement, elle a reconnu que seule la moitié des demandes de logements en métropole déposées par les étudiants ultramarins a été satisfaite. Elle a toutefois ajouté que la conclusion d'une convention entre l'État et l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) a permis de mettre à la disposition des étudiants ultramarins, lors de la rentrée universitaire 2004, huit cents chambres, dont deux cent vingt en Ile-de-France. Elle a également souhaité que cette convention serve de modèle pour construire un partenariat de même nature avec les collectivités territoriales.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis des crédits affectés à l'outre-mer, s'est préoccupée de l'avenir de la coopération régionale des départements d'outre-mer avec leur environnement géographique. Puis elle a souhaité avoir des précisions sur les réponses que le Gouvernement comptait apporter à l'afflux important de migrants comoriens à la Réunion.

Observant que la coopération régionale ne pouvait être conduite qu'avec la volonté politique des élus d'outre-mer, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, les a encouragés à participer aux négociations portant sur des thèmes susceptibles d'intéresser les économies locales. Elle s'est ensuite montrée réservée sur l'éventualité d'un problème d'immigration à la Réunion, car les mahorais ne sont pas des immigrés mais des Français à part entière et, en ce sens, libres de circuler sur l'ensemble du territoire français, même si elle a reconnu que les trafics de faux papiers entre comoriens et mahorais ont été longtemps facilités par l'absence d'état civil.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis des crédits affectés à l'outre-mer, a demandé s'il était opportun de mettre fin au plafonnement à trois enfants des allocations familiales dans la collectivité départementale de Mayotte.

Après avoir rappelé que ce plafonnement avait été décidé par le Gouvernement socialiste dans l'objectif de contrôler une natalité mahoraise plus dynamique qu'en métropole, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, a plaidé pour un alignement sur le droit commun, étant donné que Mayotte a vocation, prochainement, à devenir un département d'outre-mer. Elle a estimé le coût de cette mesure à 3 millions d'euros.

Axant son intervention sur la Martinique, **M. Serge Larcher** a déploré que les crédits affectés au logement social pour 2004 soient déjà épuisés, car les dotations initialement prévues n'ont pas été entièrement versées. Puis, il a souhaité que l'État tienne compte des spécificités locales, outre-mer, lorsqu'il attribue, aux collectivités concernées, leur part de la dotation de décentralisation.

Faisant valoir la bonne consommation des crédits de la ligne budgétaire unique relative au logement, **Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer**, a affirmé qu'elle s'emploie à obtenir le dégel de 26 millions d'euros et qu'elle puiserait dans ces dotations pour aider les entreprises martiniquaises confrontées à des difficultés particulières, notamment dans le bâtiment et les travaux publics. Elle a souligné qu'à la demande des deux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Gouvernement a décidé de réformer les critères d'attribution des dotations budgétaires afin de mieux prendre en considération « l'ultra-spécificité » des départements d'outre-mer.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le **mercredi 24 novembre 2004** sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de Mme Anne-Marie Payet sur le projet de loi de finances pour 2005 (crédits consacrés à l'outre-mer)**.

Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a présenté les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général du présent avis).

M. André Lardeux a souhaité connaître le coût du déplafonnement des allocations familiales à Mayotte et les conditions de sa prise en charge financière.

Se fondant sur les évaluations du Gouvernement, **Mme Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a estimé ce coût à 3 millions d'euros environ, qui seront sans doute à la charge de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Estimant que cette proposition d'amendement aurait dû être présentée dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, **M. Nicolas About, président**, a approuvé, sur le fond, la démarche du rapporteur pour avis, pour obtenir la position du Gouvernement sur cette question délicate.

La commission a alors adopté l'amendement présenté et donné un **avis favorable à l'adoption des crédits sociaux de l'outre mer pour 2005**.

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 79

Rédiger comme suit l'article 7 de l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 :

Les allocations familiales sont attribuées dans les conditions définies aux articles L. 755-11 et L. 755-12 du code de la sécurité sociale.