





Rapport à Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'outre-mer

---

Les départements d'outre-mer :

## UN PACTE POUR L'EMPLOI

Remis par :

Monsieur Bertrand FRAGONARD  
Conseiller-maître à la Cour des comptes

Monsieur Michel RAYMOND - Inspecteur général des affaires sociales

Monsieur Denis SOUBEYRAN - Conseiller référendaire à la Cour des comptes

Monsieur Pascal APPREDERISSE - Directeur adjoint du travail

Monsieur Claude-Valentin MARIE - Chargé de mission à la DILTI

Monsieur Jean-Claude CASSONE - Conseiller à la DIRMI



# SOMMAIRE

---

## INTRODUCTION

### PREMIERE PARTIE : LES ACTIONS PRIORITAIRES : S ATTAQUER AUX SPECIFICITES DU CHOMAGE ET DE L EXCLUSION DANS LES DOM

<b>1</b>	<b>UNE JEUNESSE FRAPPEE DE PLEIN FOUET PAR LE CHOMAGE : INVERSER LA TENDANCE .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1</b>	<b>UN PROCESSUS VOLONTAIRE DE CRÉATIONS D EMPLOIS POUR LES JEUNES .....</b>	<b>15</b>
	<i>1.1.1 - Soutenir financièrement les projets professionnels des jeunes : le contrat initiative jeune (CIJ).....</i>	<i>15</i>
	<i>1.1.2 - Assurer l'embauche des jeunes en contrepartie de départs en préretraite.....</i>	<i>16</i>
	<i>1.1.3 - Adapter les dispositifs actuels à l'emploi des jeunes en grande difficulté.....</i>	<i>16</i>
	<i>1.1.4 - Rendre possible le choix de la mobilité.....</i>	<i>16</i>
<b>1.2</b>	<b>DÉVELOPPER LES POTENTIALITÉS DE L APPAREIL DE FORMATION .....</b>	<b>20</b>
	<i>1.2.1 - Poursuivre les efforts de la formation scolaire et universitaire.....</i>	<i>20</i>
	<i>1.2.2 - Les actions de formation professionnelle des jeunes, en particulier en alternance.....</i>	<i>22</i>
<b>2</b>	<b>FAVORISER LA CREATION D EMPLOIS PRIVES.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1</b>	<b>LA PRIORITÉ : LES ENTREPRISES DE MOINS DE DIX SALARIÉS .....</b>	<b>25</b>
	<i>2.1.1 - Favoriser les petites entreprises et le travail indépendant.....</i>	<i>26</i>
	<i>2.1.2 - Réduire les charges sociales des employeurs et travailleurs indépendants.....</i>	<i>28</i>
	<i>2.1.3 - Organiser le développement de l'artisanat.....</i>	<i>31</i>

<b>2.2 - DYNAMISER LA CRÉATION D ENTREPRISES.....</b>	<b>33</b>
2.2.1 - <i>Améliorer la situation de créateur d entreprise .....</i>	<i>34</i>
2.2.2 - <i>Constituer des réseaux d aide et le guichet unique .....</i>	<i>35</i>
2.2.3 - <i>Faciliter la constitution de fonds propres .....</i>	<i>35</i>
2.2.4 - <i>Financer les associations locales de soutien à l initiative privée .....</i>	<i>35</i>
2.2.5 - <i>Rechercher l initiative et le financement privés.....</i>	<i>36</i>
<b>2.3 - CRÉER UN STATUT DE SALARIÉ OCCASIONNEL.....</b>	<b>36</b>
2.3.1 - <i>Les dispositifs nationaux visant à cantonner le travail non déclaré n'ont guère fonctionné .....</i>	<i>37</i>
2.3.2 - <i>Les entreprises de travail temporaire sont très peu développées dans les DOM.....</i>	<i>37</i>
2.3.3 - <i>Le statut de salarié occasionnel.....</i>	<i>37</i>
<b>2.4 AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DU SECTEUR EXPOSÉ .....</b>	<b>39</b>
2.4.1 - <i>Favoriser davantage les entreprises exportatrices et leur implantation .....</i>	<i>39</i>
2.4.2 - <i>Améliorer les exonérations sectorielles de charges sociales.....</i>	<i>39</i>
<b>2.5 - AMÉLIORER LES CONDITIONS DE FINANCEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES .....</b>	<b>43</b>
2.5.1 - <i>La majoration des taux du crédit dans les DOM frappe inégalement les entreprises et les départements.....</i>	<i>44</i>
2.5.2 - <i>La disparition du mécanisme de réescompte devra donner lieu à la constitution d un fonds de garantie des créances qui doit être doté de moyens importants.....</i>	<i>45</i>
 <b>3 LA MONTEE DE L EXCLUSION : ORGANISER LE RETOUR VERS L ACTIVITE .....</b>	<b>46</b>
<b>3.1 - GÉRER LES SPÉCIFICITÉS DU RMI DANS LES DOM.....</b>	<b>46</b>
3.1.1 - <i>Le RMI : une solidarité justifiée, mais un dispositif mal maîtrisé.....</i>	<i>47</i>
3.1.2 - <i>La nécessaire maîtrise et adaptation du RMI dans les DOM.....</i>	<i>50</i>
3.1.3 - <i>L accès des plus âgés au congé-solidarité .....</i>	<i>52</i>
<b>3.2 - ADAPTER ET CONFORTER LES PARCOURS D INSERTION .....</b>	<b>53</b>
3.2.1 - <i>Créer une allocation de revenu d activité (ARA) pour les bénéficiaires du RMI prenant le statut de travailleur occasionnel ou de créateur d entreprise .....</i>	<i>53</i>
3.2.2 - <i>Développer et rénover le contrat d insertion par l activité (CIA).....</i>	<i>54</i>
3.2.3 - <i>Bien cibler le contrat d accès à l emploi (CAE).....</i>	<i>55</i>
3.2.4 - <i>La mobilisation du service public de l emploi en faveur des bénéficiaires du RMI.....</i>	<i>56</i>

**DEUXIEME PARTIE :**  
**LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE : DES SOCIÉTÉS PLUS SOLIDAIRES,**  
**UNE ACTION PUBLIQUE PLUS DYNAMIQUE**

<b>1 DES SOCIÉTÉS PLUS SOLIDAIRES .....</b>	<b>58</b>
<b>1.1 - IMPLIQUER D'AVANTAGE LES MÉNAGES DANS LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI ET DES ENTREPRISES .....</b>	<b>58</b>
1.1.1 - <i>Développer les emplois familiaux déclarés .....</i>	58
1.1.2 - <i>Favoriser la déclaration des travaux dans l'habitat .....</i>	59
1.1.3 - <i>Inciter les ménages à investir dans l'entreprise.....</i>	59
1.1.4 - <i>Réorienter les stratégies fiscales des particuliers.....</i>	60
<b>1.2 - CRÉER UN DISPOSITIF DE CONGÉ-SOLIDARITÉ POUR FAVORISER LES DÉPARTS EN PRÉRETRAITE ET DÉBLOQUER L'EMBAUCHE DES JEUNES .....</b>	<b>60</b>
1.2.1 - <i>Une question démographique et économique.....</i>	61
1.2.2 - <i>Les mécanismes nationaux de pré-retraites sont inadaptés aux DOM et n'y fonctionnent pas .....</i>	62
1.2.3 - <i>Créer un dispositif de congé-solidarité spécifique favorisant l'embauche de jeunes dans le secteur privé.....</i>	64
1.2.4 - <i>Favoriser des départs en retraite plus précoces dans le secteur public.....</i>	66
<b>1.3 - RÉFORMER PROGRESSIVEMENT LES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATION DANS LE SECTEUR PUBLIC .....</b>	<b>67</b>
1.3.1 - <i>L'état des lieux.....</i>	67
1.3.2 - <i>Les enjeux d'une réforme.....</i>	69
1.3.3 - <i>Les contraintes .....</i>	69
1.3.4 - <i>Les orientations.....</i>	71
<b>2 - UNE ACTION PUBLIQUE PLUS DYNAMIQUE.....</b>	<b>73</b>
<b>2.1 - UNE VARIABLE D'ACTION ESSENTIELLE : LA COMMANDE PUBLIQUE.....</b>	<b>73</b>
2.1.1 - <i>Accroître progressivement le niveau de la commande publique dans les DOM.....</i>	73
2.1.2 - <i>Organiser une gestion efficace de la commande publique .....</i>	76
<b>2.2 - LA PLACE DES ACTEURS PUBLICS .....</b>	<b>77</b>
2.2.1 - <i>Organiser efficacement les services déconcentrés de l'Etat.....</i>	77
2.2.2 - <i>Clarifier les rôles de chacun des acteurs et simplifier la répartition des compétences.....</i>	78

2.2.3 - Pour une gestion assainie et dynamique des collectivités territoriales .....	80
2.2.4 En appeler à la responsabilité individuelle et collective .....	82

**TROISIEME PARTIE :  
LE FINANCEMENT : LES MOYENS D UNE AMBITION,  
L IMPÉRATIF DE LA TRANSPARENCE**

<b>1 - FINANCER LES BESOINS DES DEPARTEMENTS D OUTRE-MER .....</b>	<b>86</b>
<b>1.1 - LA FISCALITÉ INDIRECTE.....</b>	<b>87</b>
1.1.1 - Le niveau de la TVA.....	87
1.1.2 Les autres contributions indirectes.....	87
1.1.3 - Le problème de la fiscalité des carburants auto.....	88
1.1.4 L institution d une taxe à l'importation de véhicules .....	88
<b>1.2 - LA FISCALITÉ LOCALE .....</b>	<b>88</b>
<b>1.3 - IL SERAIT OPPORTUN DE REVOIR DE FAÇON SYSTÉMATIQUE L ENSEMBLE DES MESURES DE DÉPENSES FISCALES DANS LES DOM .....</b>	<b>88</b>
<b>1.4 - LES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATIONS DANS LES SPHÈRES PUBLIQUE ET PARAPUBLIQUE .....</b>	<b>89</b>
<b>1.5 - L AVENIR DU DISPOSITIF D AIDE FISCALE À L INVESTISSEMENT DANS LES DOM.....</b>	<b>89</b>
1.5.1 - Le dispositif.....	89
1.5.2 - Le groupe de travail interministériel chargé d établir son bilan a conclu globalement à la faible efficacité du dispositif de défiscalisation.....	90
1.5.3 - Vers une sortie du dispositif de défiscalisation des investissements à la fin de 2002 .....	91
<b>2 - ASSURER LE SUIVI ET L EVALUATION DANS LA TRANSPARENCE .....</b>	<b>93</b>

**ANNEXES**

## INTRODUCTION

L'histoire contemporaine des quatre départements d'outre-mer est marquée par une réalité sociale majeure : la montée du chômage, en particulier des jeunes, et depuis dix ans celle du nombre de bénéficiaires du RMI. La question du développement de l'économie et de l'emploi est donc centrale. Elle est au cœur de la mission que nous a confiée le secrétaire d'Etat de l'outre-mer.

La situation économique et sociale présente un bilan très contrasté. Les économies des quatre départements sont très dynamiques et la croissance y a dépassé 4 % par an en moyenne, chiffre très au-dessus de celui de la métropole. Ces économies sont également créatrices d'emplois : 113 000 emplois créés de 1982 à 1993, soit une croissance de près de 30 %. Mais il y a un décalage structurel entre la croissance économique et celle de l'emploi d'une part, celle de la population active d'autre part. Ce décalage résulte de l'évolution démographique passée, ainsi que de l'inversion des flux migratoires car les DOM attirent aujourd'hui plus de nouveaux arrivants - originaires, métropolitains ou étrangers - qu'il n'y a de départs.

Ce décalage structurel, très important dans les dix années à venir, se réduira ensuite progressivement. Compte tenu des niveaux de chômage déjà atteints, en particulier pour les jeunes, qui sont deux à trois fois supérieurs à ceux de la métropole, cette perspective conduit à une impasse.

**Il y a donc une urgence sociale très grande, et donc une urgence économique, à agir, à construire un développement permettant de répondre à ces défis majeurs.**

Les économies des départements d'outre-mer, malgré leur dynamisme, souffrent de difficultés importantes : l'insularité, la faible industrialisation et une faible culture entrepreneuriale, une économie très fortement axée sur la métropole et très peu sur la zone géographique ; des situations de marché protégé et des rentes de situation ; de très fortes inégalités sociales ; la montée du RMI, mal maîtrisée et génératrice d'effets pervers.

Soulignons en outre des situations trop fréquentes de non-paiement de charges sociales, y compris de la part d'organismes publics et de collectivités territoriales. Enfin, la forte croissance du travail informel, dont une analyse est jointe en annexe, constitue aujourd'hui un vrai handicap pour des économies modernes, même si elle permet par ailleurs certains ajustements sociaux. L'ensemble de ces difficultés montre la nécessité d'une mobilisation collective pour s'attaquer à cette lourde tâche.

Le champ du présent rapport a été limité et ne prend nullement l'exhaustivité ; le contenu de la lettre de mission (annexe 1), ainsi que le temps imparti ne le permettaient pas.

En particulier, l'ensemble des questions institutionnelles n'ont que marginalement été abordées, car elles relevaient de la mission confiée par le Premier ministre à deux parlementaires, MM. LISE et TAMAYA.

Ne relevaient pas non plus de nos investigations les questions relatives aux grandes filières agricoles, les négociations sur les fonds européens, ainsi que les discussions en cours sur les contrats de plan Etat-Région.

La mission, pour conduire ses travaux, a pris connaissance des études et rapports de ces dernières années. Elle s'est aussi rendue dans les quatre départements d'outre-mer, entre avril et juin 1999, afin d'y rencontrer l'ensemble des responsables et acteurs locaux : préfecture, parlementaires, conseil régional, conseil général, conseil économique et social, organisations syndicales et patronales, chambres consulaires, agences d'insertion, ANPE, ANT, AFPA, administrations, rectorat, tribunaux, associations, acteurs économiques et sociaux...

Au total, un dialogue très positif, très franc, a pu être mené avec plus de six cents interlocuteurs et a permis à la mission d'affiner ses analyses, et surtout, d'haborer ses propositions.

#### **Au terme de cette mission, quelques idées-reçues méritent commentaires.**

Tout d'abord, l'atonie économique qui serait la cause du chômage... : elle n'existe pas ! Comme nous l'avons dit, les économies des quatre DOM sont dynamiques, avec une forte croissance (la Guyane a cependant subi le contrecoup de la fin des grands chantiers); elles sont créatrices d'emplois. C'est bien l'arrivée massive de jeunes sur le marché du travail, en particulier à la Réunion, qui pose problème, combinée avec l'inversion des flux migratoires.

Ensuite, il est de bon ton déplorer l'hypertrophie du secteur public, et l'économie d'assistance alimentée par des transferts élevés, budgétaires et sociaux. Or, c'est surtout le secteur secondaire qui est faible, augmentant le poids relatif des services et du secteur public, tandis que l'analyse des effectifs montre plutôt un sous-effectif dans les administrations d'Etat alors même que les problèmes à gérer sont beaucoup plus lourds qu'en métropole. A titre d'exemple, la comparaison des administrations sociales de la Réunion avec celles de la région Limousin qui a le même nombre d'habitants est éclairante. De même, les transferts sont légitimes et relèvent de la citoyenneté et de l'égalité sociale ; ils reflètent la situation socio-économique de la population et ne peuvent être qualifiés d'assistance à l'emploi. A l'inverse, certaines politiques, ou les dérives dans leur mise en œuvre, peuvent conduire à l'assistance, et c'est en partie le cas.

Enfin, vu de Paris, les quatre DOM n'en font qu'un, alors que la réalité est tout autre ; il faut tenir compte de la situation économique, sociale, démographique, géographique de chacun. La Guyane n'a rien à voir avec la Réunion, les Antilles sont aussi différentes. Les politiques, ou au minimum leur mise en œuvre, doivent être différenciées pour rechercher l'efficacité. Pour autant, les grands problèmes sont, en général, transversaux, ce qui justifie le plus souvent des dispositifs communs.

Inversement, les spécificités de ces départements ne doivent pas conduire à revendiquer ou garder des avantages injustifiés, ou encore à ne pas respecter les règles, comme le paiement des charges sociales ou le dépôt de permis de construire.

Les départements d'outre-mer ont de fortes potentialités économiques : le tourisme bien sûr, l'agro-alimentaire, les services médico-sociaux, les industries et services pour lesquels il faut rechercher les fortes valeurs ajoutées afin de pouvoir les inscrire positivement dans l'économie régionale. Les DOM doivent être des pôles d'excellence dans leur zone géographique sur l'ensemble des domaines porteurs : l'université, la santé, les services, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'environnement, etc. La coopération régionale ne sera un succès pour les DOM que dans cette optique, et non dans la concurrence sur les filières agricoles traditionnelles.

Le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) est aussi essentiel, car les besoins en équipements collectifs sont très importants. Il existe des retards encore lourds, et il faut accompagner l'évolution de la population : les constructions scolaires, en particulier en Guyane, les transports en commun, l'assainissement, l'élimination des déchets, doivent alimenter le BTP, qui est un moteur puissant de la croissance économique et de l'emploi.

**Dans chaque département, et avec ses spécificités, c'est un vrai projet de développement, porteur et mobilisateur, qui est nécessaire.**

Dans ce rapport, la mission s'est attachée à ne pas simplement rechercher quelques mesures, mais au contraire, à élaborer un ensemble cohérent et à mettre en place les conditions d'une stratégie à moyen terme, dans laquelle les départements d'outre-mer et tous les acteurs économiques et sociaux s'engagent, se mobilisent, autour d'un pacte pour l'emploi. Ce souci nous amène à aborder certains sujets sensibles, comme la mobilité et les sur-rémunérations du secteur public. Nous espérons l'avoir fait avec mesure et dans le respect de nos interlocuteurs.

La première de nos orientations est de s'attaquer avec détermination aux spécificités du chômage et de l'exclusion dans les DOM, ce qui justifie un plan massif pour l'emploi des jeunes, le soutien des entreprises, en particulier les plus petites d'entre elles, grâce à une puissante politique d'exonérations de charges sociales et des dispositifs spécifiques de lutte contre l'exclusion.

La deuxième orientation est d'assurer une solidarité active, au service de l'emploi : ainsi, sont proposés un dispositif spécifique de préretraites contre l'embauche de jeunes et une implication plus forte des ménages et des services publics dans le développement des départements d'outre-mer.

A travers ces orientations, trois principes ont guidé nos analyses et propositions.

La recherche de l'effet emploi maximum est une constante. Il faut utiliser tous les effets de levier et d'instrumentation possibles sur l'économie, en évitant, ou en limitant les effets trop fréquents d'aubaine et de substitution.

La nécessité de réduire le travail dissimulé et informel est impérative. Ainsi nous proposons la création d'un statut du salarié occasionnel, des exonérations puissantes de charges sociales et une meilleure utilisation de la fiscalité

La volonté de responsabiliser tous les acteurs, de l'Etat jusqu'aux collectivités en passant évidemment par les entreprises et les organisations sociales, est un élément majeur pour engager au tournant du millénaire ce développement durable dont les populations ont tant besoin.

C'est une forme de **compromis historique** qui est proposée ici : au-delà des dispositifs techniques, la transparence, le respect des engagements de tous mais aussi la restauration d'un vrai dialogue social sont les clés de sa réussite.

## **PREMIERE PARTIE**

### **LES ACTIONS PRIORITAIRES : S'ATTACHER AUX SPECIFICITES DU CHOMAGE ET DE L'EXCLUSION DANS LES DOM**

La situation de l'emploi dans les quatre départements d'outre-mer nécessite une mobilisation très forte.

L'objectif est de dynamiser le développement économique, en recherchant une augmentation du taux de croissance, avec le souci que cette croissance soit créatrice d'emplois.

De ce fait, trois grandes orientations nous sont apparues prioritaires. D'abord, répondre aux difficultés que rencontrent les jeunes. Ensuite, mobiliser tous les gisements d'emplois privés. Enfin, mettre en œuvre des mesures volontaristes de lutte contre l'exclusion.

## **1 UNE JEUNESSE FRAPPEE DE PLEIN FOUET PAR LE CHOMAGE : INVERSER LA TENDANCE**

L'accès à l'emploi des jeunes est une priorité absolue.

C'est une exigence humaine tout d'abord ; c'est une exigence sociale ensuite ; mais c'est aussi une exigence économique : les jeunes, mieux formés que leurs aînés, sont un atout essentiel pour le dynamisme et la créativité économiques.

Mis en place à partir de la fin 1997 dans les DOM, les emplois jeunes ont été rapidement pourvus. 5 450 possibilités de recrutement existaient en 1998, dont 2 527 aides éducatives à l'éducation nationale, 89 adjoints de sécurité au ministère de l'intérieur et 2 834 possibilités d'emploi financées par le FEDOM dans les associations et les collectivités locales.

Les emplois-jeunes répondent à un véritable besoin et donnent une bonne possibilité d'insertion, voire de formation, au jeune concerné. Cependant, dans le secteur non marchand des DOM, et bien que l'État finance le coût de l'emploi à hauteur de 80 % du SMIC, il semble que l'on ait atteint aujourd'hui certaines limites.

Les activités associatives offrent encore un réservoir, de même que le secteur de l'insertion qui a besoin d'encadrement. Compte tenu des problèmes budgétaires des collectivités, un développement modéré des emplois-jeunes peut encore être visé.

Les jeunes, naturellement, seront les premiers à bénéficier des mesures économiques proposées, en particulier en faveur des petites entreprises.

Le développement de la formation en alternance (contrats d'apprentissage et de qualification), est aussi un des moyens importants d'accéder à la formation et à l'emploi.

Mais il faut aller plus loin, car de la bonne insertion professionnelle des jeunes dépend non seulement leur propre destin - et c'est l'essentiel - mais aussi la confiance que ces sociétés ont dans leur avenir collectif.

## 1.1 Un processus volontaire de créations d'emplois pour les jeunes

Nous suggérons quatre directions.

### **1.1.1 - Soutenir financièrement les projets professionnels des jeunes : le " contrat initiative jeune " (CIJ)**

Les jeunes ont des capacités fortes d'initiative, de créativité. Ils ont aussi besoin de formations spécifiques et d'expérience ; ils peuvent aussi souhaiter chercher un emploi à l'extérieur du département.

**Pour favoriser la capitalisation du potentiel de ces jeunes, nous proposons un dispositif spécifique d'aide au projet, intitulé " contrat initiative jeune ". Ces projets seraient multiples :**

- la création d'une entreprise sur place avec le dispositif de l'ACCRE, qui leur serait systématiquement accessible ;
- la prospection ou la prise d'un emploi hors du département, que celui-ci soit situé dans la zone géographique avoisinante, dans l'Union européenne ou dans d'autres pays étrangers ;
- la poursuite de la formation ou d'études, hors du département ;
- une expérience professionnelle - stage ou contrat de travail - en entreprise métropolitaine ou étrangère ;
- la prospection de marchés, en particulier dans la zone géographique avoisinante.

Le contrat définirait les objectifs et les droits et obligations du jeune, âgé de moins de 30 ans. L'Etat apporterait une aide de 2 000 F par mois durant 24 mois maximum. Pourrait s'y ajouter une prise en charge de frais de transport.

L'Etat et les collectivités devraient renforcer le réseau d'accueil et de conseil, dans la zone géographique, en métropole et dans d'autres pays, afin de favoriser la réussite sociale et professionnelle de ces jeunes.

La préparation de ces contrats serait confiée à l'ANPE, aux missions locales pour l'insertion des jeunes, ainsi qu'à l'ANT.

La signature du contrat relèverait du directeur départemental du travail, et la gestion de l'aide du CNASEA.

Ces différentes actions qui concernent la création d'activités nouvelles, sur place ou à l'extérieur des DOM, la conquête de marchés extérieurs, la mobilité formation ou la mobilité emploi, en

particulier sur la zone, auront donc très peu d'effet d'aubaine et de substitution. Elles contribueront ainsi de façon importante à la réduction du chômage des jeunes.

**Un objectif ambitieux doit être retenu, de l'ordre de 10 000 contrats initiative jeune par an durant cinq ans.**

Le coût, pour 10 000 par an, serait de 240 MF la première année, 360 MF<sup>1</sup> ensuite.

### **1.1.2 - Assurer l'embauche des jeunes en contrepartie de départs en préretraite**

Dans le secteur privé, le dispositif de congé-solidaire (examiné en deuxième partie) libérerait **plus de 10 000 emplois salariés ou non salariés à très court terme, puis de l'ordre de 1 300 par an pendant dix ans, soit autant de postes disponibles pour les jeunes de moins de trente ans.**

Dans le secteur public et parapublic, les dispositions proposées visant à la prise de la retraite à 60 ans (et non plus tard) et même à anticiper à partir de 55 ans, permettront également, le cas échéant par concours et recrutements locaux, de générer des embauches supplémentaires.

### **1.1.3 - Adapter les dispositifs actuels à l'emploi des jeunes en grande difficulté**

La loi de lutte contre les exclusions a prévu des dispositifs pour les publics en difficulté. Le programme TRACE en faveur des jeunes en grande difficulté doit en particulier être développé fortement dans les départements d'outre-mer, compte tenu du nombre important des jeunes très peu qualifiés.

Dans le but de faire accéder ces jeunes à l'emploi, et outre l'ensemble des dispositions de droit commun, deux outils leur seraient réservés, dans le cadre du suivi individualisé de TRACE :

- le contrat emploi solidarité : pour une première expérience de mise ou remise au travail. Les autres jeunes n'y auraient plus accès, leur insertion professionnelle durable passant directement par les mesures de droit commun. Le CES pourrait, si besoin, être prolongé par un contrat emploi-consolidé
- le contrat d'accès à l'emploi : un contingent de 40 % sur 10 000 CAE, soit 4 000 par an leur serait réservé, avec une aide de 2 000 F/mois pour l'employeur, (les autres CAE étant réservés aux bénéficiaires du RMI et de l'ASS, le coût d'indemnisation pour ces derniers étant réduit gr, ce à l'activation des dépenses passives).

### **1.1.4 - Rendre possible le choix de la mobilité**

Le thème de la mobilité est sensible et lorsqu'on évoque, nombre de nos interlocuteurs éprouvent une gêne réelle : références à la politique du BUMIDOM ; souci de ne pas paraître

<sup>1</sup> Estimation sur la base d'une durée moyenne de 18 mois des CIJ

d'habitants devant les possibilités de l'économie locale ; volonté de vivre au pays ; crainte d'une politique qui encouragerait le départ des mieux formés et des plus dynamiques, etc... Ce thème est pourtant abordé différemment à la Réunion, où des efforts importants de soutien à la mobilité sont réalisés, et aux Antilles, a fortiori en Guyane, cette dernière étant plutôt une terre d'immigration.

Pourtant, l'analyse du marché du travail montre, d'une part, des besoins en personnels qualifiés, expérimentés, d'autre part, une perspective d'accroissement du chômage, même en pariant sur une forte croissance de l'économie. L'expérience professionnelle en métropole ou à l'étranger est fréquemment souhaitée sur les emplois qualifiés.

Il nous semble réaliste et positif d'organiser et de faciliter la mobilité formation ainsi que la mobilité professionnelle. Mais il ne peut s'agir que d'un choix personnel qu'il faut rendre possible dans le double but de favoriser la promotion sociale des jeunes et d'alléger les contraintes pesant sur les marchés de l'emploi des quatre départements.

#### a - L'organisation actuelle : l'ANT

La mobilité est principalement organisée par l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer et financée, pour ce qui concerne l'ANT, par l'Etat (56,2 %), par les fonds européens (18,7 %), par les conseils régionaux et généraux (18,4 %) et par divers autres acteurs (6,7 %).

*Nombre de jeunes ayant bénéficié d'une mesure de mobilité*

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Guadeloupe	432	584	480
Guyane	146	219	313
Martinique	324	521	461
Reunion	1 956	2 265	2 312
<b>Total</b>	<b>2 858</b>	<b>3 589</b>	<b>3 566</b>

La Réunion représente les deux tiers des jeunes bénéficiant d'une mesure de mobilité ; à noter que le conseil général et le conseil régional de la Réunion participent, soit par l'ANT, soit par d'autres services ou organismes, à des actions de mobilité. Une cohérence plus grande pourrait être recherchée.

*Principaux types de mobilité en 1997*

	<b>Guadeloupe</b>	<b>Guyane</b>	<b>Martinique</b>	<b>Réunion</b>	<b>Total</b>
Stages AFPA	96	113	126	185	520
Formation individuelle mobilité	102	19	48	339	508
Programmes régionaux de formation professionnelle	57	97	118	453	725
Autres actions conventionnées	41	26	20	569	656
Actions non conventionnées	184	58	149	766	1 157
<b>Total</b>	<b>480</b>	<b>313</b>	<b>461</b>	<b>2 312</b>	<b>3 566</b>

Les questions à traiter, s'agissant de la mobilité hors des DOM, concernent moins le fonctionnement de l'ANT qui, après plusieurs années de difficultés et une réduction importante de ses effectifs, semble engagé dans la voie d'un assainissement, que le sens même de la politique menée, notamment de la part de l'Etat, ainsi que sa lisibilité. De même, la participation inégale des régions doit être prise en considération.

Il existe en effet encore un débat dans les DOM sur la manière d'utiliser les instruments, notamment financiers, disponibles ou à développer pour inciter les jeunes à la mobilité.

b - La mobilité formation avec perspective de retour

Les besoins en formation sont nombreux et diversifiés, et l'appareil de formation de chaque DOM ne peut systématiquement répondre à tous les besoins.

La mobilité formation répond donc à une réelle demande si elle est accompagnée d'une perspective de retour dans le département d'origine. C'est la ligne suivie par l'ANT aujourd'hui.

Les propositions suivantes peuvent être formulées pour accroître l'efficacité d'ensemble du dispositif :

- améliorer la coopération institutionnelle entre l'ANT et les associations de formation professionnelle régionales. Il nous semble en effet nécessaire qu'une vision d'ensemble du système de formation professionnelle se dégage, afin que le départ d'un jeune en métropole plutôt que dans une formation locale soit effectué en connaissance de cause. Au demeurant, une partie significative du budget de la mobilité est déjà financée par les régions, à côté du budget de l'AFPA régionale. Pourrait être encouragé un rapprochement institutionnel entre l'AFPA régionale et l'ANT sous la forme de groupements d'intérêt public dans chacun des DOM ;
- développer les actions de mobilité/formation en direction de l'environnement régional des DOM. Il s'agit, d'une part, de se former en s'inspirant des meilleures pratiques développées

par les concurrents économiques régionaux (par exemple dans le milieu anglophone de l'hôtellerie dans les Îles Caraïbes), d'autre part, de nouer des liens qui peuvent, à terme, contribuer au développement des échanges commerciaux régionaux. A cet effet, un quota de formation/ mobilité régionale pourrait être fixé ;

□ les aides financières à la mobilité doivent être renforcées. Une augmentation des bourses de l'enseignement supérieur au profit des étudiants poursuivant leurs études en métropole permettrait de couvrir les ménages non ou faiblement imposables ; l'augmentation pourrait prendre la forme d'une hausse du montant de base de la bourse et d'un abattement sur l'assiette ressources des parents, de manière à augmenter la population éligible d'une part, de faire glisser les bénéficiaires vers les taux de bourses les plus élevés, d'autre part.

Pour les familles imposables, un encouragement fiscal en faveur du financement de la mobilité pour les études universitaires ou la formation pourrait être mis en œuvre.

Le contrat initiative jeune proposé ci-dessus serait un outil essentiel pour permettre cette formation des jeunes à l'extérieur et leur retour.

### c - La perspective d'installation durable à l'extérieur

Comme nous l'avons dit, ce choix ne peut qu'être personnel ; mais la collectivité doit permettre à ceux qui le souhaitent de rechercher leur avenir professionnel hors du département.

Cette mobilité professionnelle peut s'organiser en métropole, dans l'Union européenne ou dans d'autres pays étrangers.

Mais il nous semble également souhaitable de favoriser les installations dans la zone géographique avoisinante, à la fois pour garantir la proximité géographique et familiale et pour contribuer au développement de la coopération régionale, au plan économique et commercial, mais aussi éducatif et culturel.

Pour favoriser cette mobilité, nous préconisons :

□ l'utilisation du contrat initiative jeune (CIJ) qui offrira un cadre adapté ; la mobilité sera préparée et organisée avec le jeune dans une relation contractuelle. L'aide financière du CIJ donnera au jeune les moyens de mener à bien son projet ;

□ la mobilisation du réseau ANPE, avec une cellule au niveau de chaque région métropolitaine, en relation avec l'ANPE de chaque DOM. Des offres d'emplois, qualifiés ou non, seraient proposées en coopération avec l'employeur. La sélection des demandeurs pourrait s'effectuer en vidéoconférence ;

□ des études doivent être menées pour étudier les motivations des jeunes intéressés, les obstacles réels ou supposés, ainsi que les mesures d'accompagnement à prévoir pour que ces

souhaits d'être exprimés ou latents soient satisfaits, et Éviter les échecs, difficiles individuellement et ayant des conséquences collectives négatives.

## 1.2 Développer les potentialités de l'appareil de formation

Ces potentialités concernent tant le cursus général que la formation professionnelle.

### 1.2.1 - Poursuivre les efforts de la formation scolaire et universitaire

Les DOM sont caractérisés par la part importante que représentent les jeunes dans la population. Pour les quatre DOM, la population de moins de 25 ans constitue 45 % de la population totale, soit 750 000 personnes environ. Leur nombre en valeur absolue continue de croître, même si leur part dans leur population tend à régresser, sauf en Guyane. Cette situation spécifique justifie qu'un effort important soit consacré aussi bien à la formation initiale qu'aux actions de formation professionnelle et d'insertion.

a - La formation initiale des jeunes nécessitera encore des efforts. La qualité de la formation initiale est globalement reconnue, mais des retards importants subsistent qu'il convient de résorber.

En 1990, la moitié seulement des jeunes de 15 à 24 ans était scolarisés dans les départements d'outre-mer, contre 60 % environ en métropole. Même si ce retard a diminué, les résultats du système scolaire et universitaire dans les DOM restent très insuffisants. Ainsi, 48 % seulement d'une classe d'âge dans les DOM accède à une seconde générale ou technologique contre 54 % en moyenne en métropole (mais 87 % à Paris). La différence est particulièrement sensible pour la Guyane, où ce taux est de 26,3 % et dans une moindre mesure en Guadeloupe (47,3 %). En revanche, la Martinique et la Réunion sont proches des taux métropolitains.

Ces retards ne sont pas acceptables alors que la qualité de la formation initiale reste un atout déterminant pour trouver un emploi et préparer l'avenir économique de ces départements. L'effort qui reste à réaliser est à la fois quantitatif et qualitatif.

Le premier aspect est **quantitatif**. Il renvoie à la question des effectifs enseignants et non enseignants, ainsi qu'à celle des infrastructures. Il convient toutefois de souligner que la question des moyens se pose dans des termes différents selon les départements. Le problème est particulièrement aigu en Guyane, qui continuera à voir croître ses effectifs scolarisés dans les prochaines années, à un taux annuel voisin de 5 % dans le premier degré et apparaît bien des regards comme le département le plus en difficulté du point de vue scolaire<sup>2</sup>, ce qui suppose un effort différencié et de recrutement important.

---

<sup>2</sup> Le rapport présenté en mars 1999 de MM. Yves Durand et Jacques Guyard, députés, intitulé " Pour une politique éducative en Guyane ", a fait un point complet de la situation guyanaise et formulé plusieurs propositions.

Il est vrai que des mesures ambitieuses ont déjà été prises au titre du plan de rattrapage à DOM annoncé par le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie. C'est ainsi que 841 emplois d'enseignants et de personnels administratifs ont été créés à la rentrée 1998, auxquels s'ajoutent 2 527 emplois d'aides éducatrices créés en 1998 dans les quatre DOM. Le plan a prévu la création de plusieurs milliers de postes sur quatre ans dans les DOM, ce qui représente un effort financier important qu'il faudra tenir.

S'agissant des constructions scolaires, un effort particulier a été fait pour la Guyane, puisque, outre les crédits inscrits au contrat de plan 1994-1999, un plan d'urgence de 100 MF environ a été mis en place. Il reste cependant beaucoup à faire, notamment pour améliorer les conditions de logement des enseignants travaillant dans les communes de l'intérieur.

Au-delà de la Guyane dont la spécificité est forte, des besoins non négligeables en équipements et en postes, demeurent également dans les autres départements d'outre-mer.

Le second aspect est d'ordre plus **qualitatif**. Il s'agit en effet d'adapter, dans la mesure du possible, les règles applicables au plan national pour prendre en compte les spécificités des DOM. Il est quelquefois aberrant d'appliquer des normes métropolitaines à une réalité très différente.

C'est ainsi que, s'agissant de la Guyane, il nous semble important de promouvoir un recrutement local d'enseignants dans le premier degré. Le niveau DEUG exigé des candidats à l'IUFM est aujourd'hui une véritable barrière au recrutement de Guyanais compte tenu des faibles effectifs formés par l'antenne universitaire. Trop de postes restent en conséquence pourvus par des enseignants venant d'autres départements qui ne connaissent la Guyane que comme une étape, la plus rapide possible, dans la recherche d'un poste géographiquement plus conforme à leurs aspirations. Il en résulte une rotation des effectifs enseignants préjudiciable aux élèves. C'est pourquoi nous estimons souhaitable qu'au-delà des concours spéciaux déjà organisés, soit envisagée une disposition réglementaire permettant durant une période transitoire aux étudiants d'entrer en IUFM avec un baccalauréat.

### b - Le renforcement de l'enseignement supérieur

S'agissant des formations universitaires, les principaux problèmes sont en voie de trouver une solution.

Le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie s'est prononcé en faveur de structures universitaires propres à la Guyane. Un rapport a été demandé sur ce sujet et le ministre précisera les modalités qu'il entend adopter pour la mise en œuvre du projet dans le cadre de la préparation du plan national pour l'université du troisième millénaire (U3M).

En tout état de cause, la promotion de la qualité des formations et de la recherche devra rester un objectif des universités des DOM. A ce sujet, on doit souligner la nécessité de préserver la

possibilité d'échanges très larges avec les universités de métropole, ce qui suppose notamment de disposer de conditions d'accueil favorables pour les universitaires métropolitains qui accepteront un séjour durable aux Antilles, en Guyane ou à la Réunion.

Les formations enseignées devront intégrer la finalité professionnelle et éviter de former des diplômés dont les perspectives d'emploi local seraient trop faibles. En particulier, l'axe BEP, bac professionnel, IUT dans des filières porteuses de développement est à privilégier compte tenu des besoins des DOM.

On relèvera également les problèmes de b, timent et d'équipement ainsi que de logement des étudiants qui pénalisent trop souvent les structures universitaires des Antilles et de la Réunion. Le plan à U3M à mis en œuvre par le ministère de l'éducation nationale doit être l'instrument privilégié de traitement de ces difficultés qui réclameront à l'évidence un effort important de la part de l'Etat.

L'enseignement supérieur doit aussi devenir un véritable atout pour les DOM, et ainsi pour le développement de la coopération régionale.

### **1.2.2 - Les actions de formation professionnelle des jeunes, en particulier en alternance**

La formation professionnelle est une compétence des régions, qui mènent leur politique propre. Cependant l'Etat continue d'avoir une action déterminante.

Les principaux dispositifs de formation et d'emploi utilisés dans les DOM sont les suivants :

*Flux annuel d'utilisation des mesures de formation et d'insertion concernant les jeunes*

Libellé	1995	1996	1997	1998
Contrats d'apprentissage	4 511	4 888	4 603	-
Contrats de qualification	1 446	1 449	1 758	1 681
Contrats d'adaptation	118	41	47	52
Contrats d'orientation	74	19	121	357
Crédit formation individualisé(1)	4 082	3 146	3 426	nd
Stages 16-25 ans (1)	96	13	-	-
Stages d'accès �� l'entreprise	-	-	53	3 631

(1) Le crédit formation individualisé et les stages 16-25 ans sont gérés par les régions en tout ou partie depuis 1995.

Les actions à mener concernent principalement l'apprentissage et le contrat de qualification. Le rôle du service militaire adapté ne doit pas être négligé.

### a - L'apprentissage doit être développé et amélioré

L'apprentissage, qui est généralement reconnu comme un mode de formation et d'insertion performant, connaît des difficultés spécifiques dans les départements d'outre-mer.

C'est ainsi que le nombre de contrats enregistrés en 1997 (4643) a connu une baisse de 6 % par rapport à 1996<sup>3</sup> pour revenir à peu près à son niveau de 1995. Alors que la Réunion (2 773 contrats) totalise près de 60 % des contrats conclus pour l'ensemble des DOM, la Guadeloupe (643 contrats) et la Guyane (111 contrats) sont particulièrement en retrait, la Martinique (1 116 contrats) se situant à un niveau intermédiaire.

Les capacités de formation des centres de formation d'apprentis sont en général suffisantes, mais ils sont parfois sous-équipés et peu attractifs.

Par ailleurs, les apprentis sont plus, généralement, en moyenne dans les DOM qu'en métropole et les taux de réussite aux examens restent souvent faibles. Les abandons en cours d'apprentissage sont également assez nombreux.

Différents facteurs expliquent cette situation. On note une faible mobilisation des employeurs potentiels et le régime financier est souvent considéré comme peu attractif, notamment du fait de la concurrence d'autres dispositifs insuffisamment ciblés.

Plusieurs mesures, préconisées notamment par le groupe à DOM du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage, nous paraissent positives. En particulier, nous proposons :

- augmenter la fraction de taxe d'apprentissage à verser aux CFA (actuellement 50 %) pour éviter la « fuite » vers la métropole ;
- augmenter le niveau de aide à la formation (20 000 F au lieu de 10 000 F) et de accompagner d'une campagne de sensibilisation. Le coût serait de 40 MF pour 5 000 apprentis et 64 MF pour 8 000.

**L'objectif souhaitable est en effet de porter le nombre d'apprentis de moins de 5 000 actuellement à 8 000, voire 10 000, d'ici trois ans.**

Cela suppose aussi de résoudre certaines difficultés structurelles des chambres des métiers (voir ci-après).

### b - Les contrats de qualification

Les contrats de qualification, passés entre un jeune de moins de 26 ans et une entreprise pour une durée de 6 à 24 mois, comprennent des enseignements généraux qui doivent représenter 25 % de la durée du contrat. 2 000 jeunes sont concernés dans les DOM tous les ans.

---

<sup>3</sup> Année exceptionnelle compte tenu de la mise en œuvre de la loi n° 96-376 du 6 mai 1996 portant réforme de l'apprentissage.

**Ce dispositif intéressant peut être développé pour atteindre 3 000 jeunes par an.**

c - Le service militaire adapté (SMA)

Il s'agit d'une forme du service militaire adaptée aux conditions de l'outre-mer, dans laquelle le jeune appelé du contingent se voyait proposer une formation, pour partie militaire et pour partie professionnelle, ainsi que des chantiers d'application, en général au bénéfice des collectivités locales. De l'avis de tous, le SMA, qui touche une population souvent difficile ou en situation de échec scolaire, obtient des résultats très satisfaisants en termes de formation et d'insertion.

2 533 appelés ont pu bénéficier de ce dispositif en 1998 dans les DOM, pour un coût de 430 MF environ. Compte tenu de la disparition du service militaire, le SMA se transforme progressivement et aura désormais vocation à accueillir que des volontaires. Les premiers accueils ont eu lieu en 1999 et le nouveau système basé sur le volontariat connaît un grand succès.

Toutefois, les volontaires sont rémunérés et coûtent donc plus cher que les appelés (environ 250 000 F contre 170 000 F environ pour un appelé). En conséquence, il est envisagé actuellement une diminution progressive du nombre des jeunes passant par le SMA, qui diminuerait d'un tiers environ à l'horizon 2002.

**Il nous semble au contraire nécessaire de préserver, autant que faire se peut, les effectifs bénéficiant de ce dispositif, qui, même s'il peut paraître cher, a fait la preuve de son efficacité. A cet effet, les régions concernées qui ne financent pas actuellement le SMA, pourraient être sollicitées, à côté de l'Etat et du Fonds social européen.**

d - Les autres dispositifs de formation-insertion

Les régions ont bénéficié de transferts de compétences importants en matière de formation et gèrent ainsi le crédit formation individualisé et les stages 16-25 ans ; il est souhaitable qu'elles poursuivent leur effort, en veillant à sa qualité.

Par ailleurs, certains dispositifs comme le contrat d'orientation et le contrat d'adaptation ne concernent qu'une frange marginale de la population des DOM, et leur suppression peut être envisagée.

**Au total, les mesures proposées en faveur des jeunes dans le pacte pour l'emploi, sur la durée de la loi d'orientation et compte tenu d'une période de montée en charge, ont pour ambition de concerner 70 000 jeunes dans les départements d'outre-mer.**

## 2 FAVORISER LA CREATION D EMPLOIS PRIVES

Les résultats en matière de croissance économique et de création d'emplois ces dernières années sont positifs. Mais, face au chômage, le enjeu est de permettre aux entreprises de se développer, d'accroître leur activité, d'investir et de créer des emplois. C'est une stratégie de croissance forte, dans laquelle la question des coûts, salariaux ou autres, est importante, au regard du contenu en emplois de cette croissance.

Cette stratégie doit se développer autour des cinq axes suivants :

- accorder la priorité aux entreprises de moins de 10 salariés,
- dynamiser la création d'entreprises,
- créer un statut du salarié occasionnel,
- renforcer la compétitivité du secteur exposé,
- améliorer les conditions de financement et de développement des entreprises.

### 2.1 La priorité : les entreprises de moins de dix salariés

Dans les DOM, les très petites entreprises, quel que soit leur statut, sont de très loin les plus nombreuses dans les secteurs de l'industrie, du commerce et des services. Près de 60 % n'ont aucun salarié, un petit tiers en ont de un à cinq, tandis qu'à peine 5 % ont dix salariés et plus.

L'artisanat représente une forte proportion de l'ensemble des entreprises, de 35 à 40 % selon les départements.

Les créations et disparitions d'entreprises sont nombreuses avec un solde légèrement positif. La forte mortalité des PME montre leur fragilité : faiblesse des marges, manque de temps et de capacité de gestion, insuffisance des fonds propres et du fond de roulement, dettes sociales, etc.

Leur faible structuration et la concurrence du travail dissimulé les mettent en situation charnière entre le secteur informel et les entreprises moyennes, ce qui explique l'importance des restes à recouvrer sur leurs charges sociales.

Pour autant, de l'avis général de nos interlocuteurs, leur potentiel de création d'emplois est réel : le nombre de créations d'entreprises peut s'accroître et les disparitions régresser, pour autant qu'une politique d'ensemble de la très petite entreprise soit mise en place. Celle-ci doit allier :

- des aides en matière technique et de gestion,
- un accès facilité au crédit et à la constitution de fonds propres,
- des délais de paiement raisonnables pour toutes les entreprises, nombreuses, qui dépendent de la commande publique,

- des charges sociales allégées.

Les trois premiers points seront traités ultérieurement dans d'autres parties du rapport.

### **2.1.1 - Favoriser les petites entreprises et le travail indépendant**

Un dispositif ciblé et général sur les petites entreprises (dix salariés au plus) apparaît comme le plus performant pour créer des emplois, et le mieux adapté aux économies des DOM.

- La situation actuelle des très petites entreprises au regard des charges sociales

En dehors de celles qui relèvent du secteur exposé, les petites entreprises des DOM sont redevables des cotisations de droit commun ; elles bénéficient des aides à générales - notamment de la ristourne sur les bas salaires - et de l'exonération prévue en cas de première embauche, qui a bénéficié en 1997, à 2 600 embauches.

- Le schéma de réforme proposé

Pour être efficace, une exonération de charges doit être puissante, pérenne et simple à gérer.

Celle proposée ici aurait les caractéristiques suivantes :

- elle serait accordée aux entreprises d'au plus 10 salariés du champ UNEDIC ;
- l'exonération porterait sur la totalité des charges sociales patronales du régime général ;
- l'exonération jouerait sur la totalité du salaire ; afin d'aider les petites entreprises à structurer leur encadrement et de simplifier la compréhension du système, nous avons préféré cette option à la variante étudiée où l'exonération aurait été plafonnée au SMIC (comme dans les exonérations de la loi du 25 juillet 1994) ;
- elle serait appliquée quelle que soit la durée du travail ; elle bénéficierait donc aux entreprises y compris en cas d'heures supplémentaires au-delà de 39 heures actuellement et 35 heures à compter du 1/1/2002 (nous avons privilégié la simplicité du dispositif, considérant que le choix majeur concernant le traitement des heures supplémentaires aura été effectué sur le niveau du contingent et sur le taux de majoration du salaire et que maintenir l'exonération pour les heures supplémentaires n'altérerait pas substantiellement la logique du passage aux 35 heures) ;
- elle serait accordée sans qu'il soit exigé de l'entreprise d'être à jour de ses cotisations patronales ou de signer un plan d'apurement. Pour éviter que les entreprises restent systématiquement débitrices au titre de leurs arriérés de cotisations et que les caisses générales soient tenues de mettre en œuvre les procédures de recouvrement, il faudrait envisager une

procédure législative de régularisation des dettes (antérieures à une date à définir, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 1999 afin d'éviter une fuite devant les cotisations) pouvant comporter un abandon de créance de cotisations patronales ; s'agissant des cotisations salariales précomptées et non versées, il serait exigé des entreprises qu'elles soient à jour ou qu'elles signent un plan d'apurement.

Un tel dispositif crée cependant un effet de seuil : si l'entreprise veut embaucher une personne supplémentaire, elle perd la totalité des exonérations de charges des dix premiers salariés, ce qui peut la dissuader d'embaucher.

Certes, l'entreprise bénéficierait des aides de droit commun (ristourne bas salaires et, le moment venu, nouvelle aide au titre du passage aux 35 heures). Mais le bilan resterait négatif. Il le serait d'autant plus que les salaires sont élevés, compte tenu de la structure des aides de droit commun centrées sur les salaires faibles ou moyens.

Aussi, nous proposons de supprimer cet effet de seuil, néfaste pour l'emploi (ou favorisant le travail dissimulé) en instaurant un à droit à de suite : l'entreprise garderait de façon permanente le bénéfice de l'exonération ' petite entreprise ' pour ses dix premiers salariés, et les embauches nouvelles se feraient aux conditions de droit commun.

- coût et financement

Le coût brut serait de l'ordre de 1 500 millions de francs (65 000 salariés pour un salaire brut moyen de 78 000 F et une valeur unitaire de 23 400).

Pour déterminer le coût net, il faut déduire :

- les exonérations actuelles consenties aux petites entreprises des secteurs éligibles de la loi du 25 juillet 1994, soit 300 millions de francs pour 20 % des effectifs bruts ;
- le coût de la réduction de cotisations à de droit commun envisagée par le gouvernement ; nous nous sommes référés aux hypothèses de travail communiquées par la direction de la sécurité sociale et qu'il conviendrait de recalculer le cas échéant sur le projet finalement adopté ; l'aide de droit commun pourrait représenter plus de 50 % de l'exonération DOM envisagée ;
- les exonérations actuelles consenties aux petites entreprises à tout autre titre (première embauche, zone franche).

**Le coût réel net du régime d'exonérations envisagé serait ainsi de l'ordre de 500 millions.**

Dès lors qu'un régime aussi favorable serait institué, on peut attendre - et mettre en œuvre les procédures adéquates pour y parvenir - un meilleur taux de recouvrement des cotisations salariales du régime général et de celles dues aux régimes complémentaires et à l'UNEDIC.

**S'agissant d'une aide nouvelle, le coût des exonérations DOM pour la partie excédant le régime de droit commun ferait l'objet d'un remboursement au régime général financé comme indiqué dans la troisième partie.**

### **2.1.2 - Réduire les charges sociales des employeurs et travailleurs indépendants**

Il convient de soutenir fortement la création d'activités indépendantes, leur maintien et leur développement avec création d'emplois.

Ces entreprises indépendantes présentent trois caractéristiques originales :

- une forte mortalité
- une forte propension à fuir les charges sociales et fiscales, aggravée par le taux élevé de travail dissimulé qui crée des distorsions de concurrence et obscurcit le principe de participation de tous aux charges publiques et au financement de la protection sociale,
- une forte concentration des revenus à des niveaux très bas : ainsi, selon la CANAM, en 1997, 50 % des entrepreneurs et travailleurs indépendants (ETI) des DOM déclaraient un revenu net inférieur à 25 380 F (seuil d'exonération des cotisations AF et de la CSG) ; ils ne percevaient que 10 % du revenu total des ETI. Le niveau moyen de revenu est bas : 65 750 F. Même si de nombreuses incertitudes entourent ces chiffres, ils traduisent la grande fragilité de ces travailleurs indépendants et expliquent - sans la justifier - leur attitude de refus des charges sociales.

Dans ce contexte, des efforts importants doivent être faits, d'une part, sur l'appui technique aux indépendants pour améliorer leur capacité de gestion et pour améliorer leurs conditions de financement, deux problèmes qu'ils ont en commun avec les petites entreprises, d'autre part, afin d'exploiter les marges importantes de développement de l'artisanat et consolider le petit commerce (cf. infra).

Mais une profonde réforme du régime des cotisations sociales est nécessaire pour rendre viables, dans la durée, de nombreuses activités indépendantes : c'est la transposition aux travailleurs indépendants de l'exonération de charges patronales sur les salaires des très petites entreprises.

### a - La situation actuelle des commerçants et artisans au regard des charges sociales

Dans la situation actuelle, les cotisations sociales des ETI varient fortement avec le revenu. Pour les revenus inférieurs à 25 580 F, seules sont dues : la cotisation minimale pour l'assurance maladie de 2 868 F (soit 70 % du taux métropolitain) ; la cotisation minimale vieillesse de base de 1 315 F (dont sont dispensés les artisans et commerçants dont le revenu professionnel est inférieur à 2 500 F) puis de 16,35 % au-dessus de 200 SMIC ; la cotisation minimale de retraite complémentaire obligatoire (artisans pour eux mêmes, commerçants pour le régime conjoints) et la cotisation minimale invalidité. La cotisation minimale maladie est proratisée, sous certaines conditions, en fonction de la durée annuelle d'activité.

Au-dessus de 25 580 F, l'ETI est redevable des cotisations AF (5,4 %) et des cotisations CSG/CRDS (8 % sur une assiette intégrant les cotisations sociales obligatoires). La cotisation minimale en assurance maladie reste à son niveau de 2 868 F jusqu'à 40 % du plafond de la sécurité sociale, soit 69 456 F. Ensuite, elle est de 5,9 % sous plafond puis de 5,4 % au-delà. La cotisation vieillesse de base, les cotisations du régime conjoint des commerçants, la cotisation invalidité des artisans sont plafonnées à une fois le plafond de la sécurité sociale.

Pour les revenus les plus élevés, les cotisations maladie et retraite complémentaire des artisans sont plafonnées, respectivement à 5 et 4 fois le plafond de la sécurité sociale.

Ainsi, le taux de prélèvement social global à théorique varie comme suit en fonction du revenu

#### *Commerçants*

Revenu	17364	25580	34728	57880	86820	101184	121548	173640	347280	828200
Cot/Fcs	6412	8487	15831	23747	36529	43844	51159	73104	107061	208932
Cot/%	35	33	46	41	42	42	42	42	31	24

#### *Artisans*

Revenu	17364	25580	34728	57880	86820	101184	121548	173640	347280	828200
Cot/Fcs	7640	9452	17190	26400	40561	48673	56785	81121	126705	252768
Cot/%	44	37	49,5	46	46	46	46	46	36	29

Ces tableaux appellent les remarques suivantes :

- les taux de prélèvement indiqués ci-dessus sont très théoriques car, en fait, la très grande majorité des ETI ne paie aucune cotisation de retraite ;
- les cotisations des artisans sont significativement plus élevées compte tenu du régime complémentaire obligatoire en vieillesse ; cette situation explique la revendication, parfois avancée, de suppression du caractère obligatoire du régime ;

- malgré l'exonération de la CSG/CRDS et de la cotisation AF, le prélèvement reste significatif pour les revenus les plus faibles compte tenu notamment du montant de la cotisation minimale en maladie (bien qu'elle s'établisse à 70 % de celle de la métropole) ;
- le prélèvement connaît une rupture très forte dans sa progression à 25 580 F avec le paiement de la CSG/CRDS et des cotisations AF ;
- le poids de la cotisation minimale freine la dégressivité du taux de prélèvement jusqu'à 40 % du plafond.

La lourdeur de ce système de cotisations est d'autant plus contestée que la concurrence du travail dissimulée est forte et que le taux réel de paiement est faible. Elle pèse à l'évidence trop lourdement sur la grande majorité des ETI de revenu faible ou très modeste .

#### b - Les voies d'une réforme

- Les charges sociales en début d'activité

Les régimes des ETI sont gérés en exercice decale: au début de leur activité, les cotisations des ETI sont appelées sur une base forfaitaire et lorsque les revenus réels sont connus, il y a régularisation ; lorsque celle-ci intervient, il y a cumul des cotisations de l'année et des rappels de cotisations, ce qui constitue un facteur élevé de fragilité et conduit à une forte mortalité

On peut corriger cette situation par des mécanismes plus ou moins puissants :

- l'exonération des cotisations des régimes de base la première année ; ce n'est le cas que dans le système de l'ACCRE ; il ne nous semble pas opportun a priori de revoir les conditions actuelles de ce régime qui couvre déjà une partie des ETI en début d'activité ;
- un aménagement du calendrier qui soulage l'entreprise au tout début de son démarrage, par exemple avec le report de trois mois des cotisations demandées pour le premier trimestre d'affiliation ;
- l'abaissement de l'assiette des première et deuxième années.

Des travaux ont été menés ces derniers mois par les administrations concernées sur ces deux dernières pistes. Il serait souhaitable, compte tenu de l'acuité des problèmes sociaux et politiques des indépendants des DOM, qu'on puisse - de façon spécifique ou par anticipation sur une réforme générale - les mettre en place le plus rapidement possible dans les DOM.

Comme la réussite à ce niveau dépend de la simplicité du dispositif, on pourrait envisager des formules alternatives :

□ l'abandon de la régularisation elle-même, pour éviter l'effet de cumul de charges sur un même exercice ; c'est une réponse adéquate en termes d'aide financière, de lissage des comptes des entreprises et de lisibilité du système ;

□ le plafonnement de la hausse des charges durant trois, voire cinq exercices, pour éviter la déstabilisation du compte d'exploitation ; à partir du forfait de la première année, la hausse pourrait être plafonnée à 20 ou 25 % d'une année à l'autre, ce qui revient à instituer une forme de forfaitisation sur les premiers exercices.

- Le régime permanent des charges sociales des ETI

Le souci de restaurer des marges de développement et de pouvoir asseoir une politique résolue de diminution des restes à recouvrer nous conduit à proposer une réforme profonde du système actuel qui comprendrait :

- l'exonération complète des charges sociales jusqu'au seuil de 25 580 F,
- une baisse sensible des cotisations.

Nous avons exploré deux scénarios à cette fin.

Dans le premier, on lisse le taux global de prélèvement du seuil de 25 000 F jusqu'au plafond ou 1,5 fois celui-ci.

Dans le second, on diminue de moitié les cotisations théoriques au-dessus de 25 000 F. Cette approche, plus avantageuse pour les revenus moyens, est cependant très discutable pour les revenus élevés. Il faudrait la corriger sur ce point.

Avec ces hypothèses, ce sont plus de 90 % des ETI des DOM qui verraient baisser radicalement ou substantiellement leur taux de prélèvement social théorique. La situation est bien évidemment moins à l'avantage si on se réfère aux pratiques actuelles de non paiement massif des cotisations de vieillesse.

**L'approche la plus réaliste consisterait, selon nous, à adopter le lissage des cotisations avec un « raccordement » à 1,5 fois le plafond.**

Il faut parallèlement unifier les procédures de paiement à un guichet unique et à l'instar de ce qui existe par exemple pour les employés de maisons (l'éclatement du prélèvement global étant réalisé entre les régimes a posteriori) ; on pourrait alors afficher une échelle simple de taux de prélèvement de nature à permettre aux ETI une meilleure compréhension de leurs charges sociales.

Compte tenu de la faiblesse des revenus des ETI, le coût théorique brut de ces voies de réforme serait faible. Il faut, pour apprécier le coût réel net, tenir compte de ce qu'aujourd'hui le taux des restes à recouvrer est élevé et la propension au travail dissimulée forte. Adopter, comme

proposé, un taux plus modéré de charges sociales ramènerait vraisemblablement nombre d'ETI dans des normes raisonnables de déclaration sincère et de paiement effectif.

### **2.1.3 - Organiser le développement de l'artisanat**

L'artisanat représente dans les départements d'outre-mer un fort potentiel de création d'emplois d'indépendants et de salariés : les avis sont unanimes sur ce point.

Le poids relatif des actifs dans l'artisanat est déjà près de deux fois supérieur dans les départements d'outre-mer à ce qu'il représente en métropole (17 % en Guadeloupe, 15 % à la Réunion, 14 % en Martinique et 13 % en Guyane contre 7,3 % en métropole).

Compte tenu des caractéristiques des économies domiennes et de la étroitesse des marchés, il est fort probable que c'est le secteur artisanal qui contribuera le plus à la création d'emplois dans les départements d'outre-mer.

Les freins à son développement sont d'ordre social (coût du travail) et fiscal mais tiennent également à la situation très précaire des chambres de métiers des Antilles-Guyane qui n'assurent pas, de ce fait, les fonctions d'accompagnement et de conseil que les artisans sont en droit d'attendre.

Ces fonctions sont d'autant plus importantes que le niveau moyen de formation et de compétence des artisans domiens, principalement dans le domaine de la gestion, est plus faible qu'en métropole.

Compte tenu des propositions émanant des partenaires locaux, du rapport Neuschwander ainsi que du rapport sur l'apprentissage dans les départements d'outre-mer du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle (1998), les propositions suivantes sont de nature à enclencher une évolution favorable.

#### a - Améliorer la situation financière des entreprises et favoriser l'apprentissage

- Alléger le coût du travail dans les petites entreprises (cf. supra) par une exonération généralisée des charges patronales dans le régime général, dans le double but de créer des emplois et de réduire le différentiel qui existe entre le coût du travail déclaré et celui du travail illégal.
- Réduire fortement le poids des charges sociales personnelles de l'artisan (cf supra).
- Augmenter sensiblement la prime d'aide à l'embauche d'apprentis (6 000 F actuellement) de manière à réduire, voire neutraliser le coût salarial de l'apprenti pendant les six premiers mois.
- Augmenter l'aide à la formation en passant de 10 ou 12 000 F à 20 000 F.

Le potentiel de croissance des effectifs d'apprentis (4 800 en 1997) est estimé à 50 % dans le rapport Neuschwander.

#### b - Accroître l'efficacité des formations

Il est proposé de développer un statut de pré-apprenti, préalable obligatoire à l'apprentissage pour les publics ayant des lacunes importantes au niveau des connaissances de base ou souhaitant approfondir une phase d'orientation.

Le taux d'échec aux examens de même que les taux de rupture en cours de contrat sont très importants dans les départements d'outre-mer, comme l'illustre le tableau ci-après :

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
Taux d'échec aux examens (1996-1997)	49 %	79 %	57 %	46 %
Taux de rupture (1996-1997)	13 %	21 %	25 %	28 %

*Source* : Rapport sur l'apprentissage dans les régions d'outre-mer (comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue).

La structuration et la généralisation d'un module préalable (au-delà des expériences ponctuelles menées par les conseils régionaux dans ce domaine) devraient contribuer à faire diminuer sensiblement ces ratios.

#### c - Structurer la filière apprentissage

□ Remédier au faible rendement de la taxe d'apprentissage collectée localement par un recours important à la péréquation nationale.

Le coût de fonctionnement des centres de formations d'apprentis dans les départements d'outre-mer est pris en charge à plus de 80 % par les conseils régionaux sauf en Guadeloupe où il est de 62 % ce qui représente des taux beaucoup plus importants qu'en métropole.

□ Prévoir une formation continue obligatoire des maîtres d'apprentissage, qui pourrait constituer un pendant à l'assouplissement des conditions d'agrément des maîtres d'apprentissage.

□ Créer, au sein des chambres de métiers ou en liaison avec elles, des cellules de soutien prenant en charge un accompagnement étroit des artisans en matière de gestion.

Compte tenu des difficultés financières que connaissent les chambres de métiers, ces structures devraient faire l'objet d'un financement public spécifique.

## 2.2 - Dynamiser la création d entreprises

La création d'entreprises ne manque pas de dynamisme dans les départements d'outre-mer : plus de 9 000 entreprises sont en effet créées tous les ans, principalement dans les secteurs du commerce, des services et du bâtiment. Les cessations d'activité sont toutefois également nombreuses. Même lorsque l'activité n'a pas officiellement cessé, il apparaît que beaucoup des entreprises nouvelles ont du mal à atteindre un seuil de rentabilité satisfaisant.

Les conséquences de cette situation sont la difficulté de l'accès au crédit, la faiblesse de l'embauche, les retards dans le paiement des charges fiscales ou sociales et, trop souvent, la fin de l'activité ou bien la poursuite de cette activité dans un cadre informel ne permettant pas un véritable développement de l'entreprise.

Si une partie des cessations d'activité est inévitable et tient au jeu normal du marché, une autre partie pourrait être évitée si des instruments mieux adaptés à la spécificité des DOM existaient.

C'est pourquoi nous proposons une série de mesures visant à améliorer le statut du créateur d'entreprise, à faciliter la constitution de fonds propres et à encourager la mise en place d'un système d'accueil et de formation des chefs d'entreprises dans la première phase de leur activité.

### 2.2.1 - Améliorer la situation de créateur d'entreprise

Différentes mesures existent ou sont proposées dans ce rapport pour favoriser l'acte de création d'entreprise.

a - Le dispositif de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises (ACCRE) a donné de très bons résultats par le passé; il s'est fortement essouffé avec la suppression en 1996 de l'aide financière pour ne laisser que l'exonération de charges sociales pour une durée d'un an.

Un dispositif de prêt à conditions privilégiées a été mis en place récemment et peut donner un deuxième souffle à ce dispositif.

En complément, une aide pourrait être donnée durant 12 ou 24 mois par les Agences d'Insertion (ADI) pour les bénéficiaires du RMI : cette aide de 2 000 F par mois entraînerait la sortie du RMI et serait financée sur les crédits d'insertion. Certaines ADI ont déjà expérimenté des aides de ce type.

De même, l'ASSEDIC devrait accompagner ce dispositif, alors qu'en général elle supprime immédiatement l'indemnisation.

#### b - Utiliser le contrat d'initiative jeune (CIJ)

Le CIJ proposera un très bon outil pour les jeunes de moins de 30 ans, afin de leur permettre de s'engager dans la démarche de création d'entreprise.

#### c - Alléger les charges sociales

C'est ce qui est proposé (cf. supra) dans ce rapport, d'une part pour les petites entreprises, d'autre part pour les travailleurs indépendants.

### **2.2.2 - Constituer des réseaux d'aide et le guichet unique**

Les créateurs, avant la création et dans les mois et années qui suivent, ont besoin, d'une part, de conseil et d'aide, d'autre part, de disposer d'un guichet unique pour leurs démarches.

De nombreuses initiatives sont déjà mises en œuvre dans ce sens. Il convient, dans chaque département, de vérifier et de conforter l'organisation de ces réseaux et le guichet unique. Préfecture, conseils régionaux et généraux, chambres consulaires doivent s'atteler à cette tâche, éventuellement en s'appuyant sur des associations compétentes en la matière.

### **2.2.3 - Faciliter la constitution de fonds propres**

Même petite, une entreprise a besoin de fonds propres. Afin de limiter leur besoin de crédit bancaire et d'assurer le développement de leur entreprise, les chefs d'entreprise demandent fréquemment qu'on les aide à constituer des fonds propres.

Il convient de rappeler que plusieurs dispositifs existent déjà pour favoriser la constitution de fonds propres. Ils sont cependant inégalement utilisés.

L'article 199 terdecies A du Code général des impôts permet aux contribuables de bénéficier d'une réduction de leur impôt sur le revenu égale à 25 % des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital des sociétés non cotées.

Une proposition complémentaire est faite (cf. infra) pour favoriser la constitution de fonds propres par défiscalisation, dans le cadre de la réforme de la réduction de l'impôt sur le revenu spécifique aux DOM.

#### **2.2.4 - Financer les associations locales de soutien à l'initiative privée**

Différentes associations, telle que l'ADIE, qui dispose d'un réseau national, ou d'autres au niveau local, jouent un rôle décisif dans l'accompagnement des porteurs de projets, les conseils de gestion, et, de ce fait, dans l'accès au crédit, et leur intervention réduit notablement la mortalité des entreprises ainsi créées. Financer leur développement et les intégrer dans les réseaux d'aide évoqués ci-dessus, est essentiel.

#### **2.2.5 - Rechercher l'initiative et le financement privés**

Rechercher l'initiative et le financement privés n'est pas une nouveauté, et des dispositifs existent. Cependant, ces dispositifs restent partiels et les résultats sont globalement insuffisants par rapport au potentiel de développement des petites entreprises.

Nous proposons qu'en complément des dispositifs existants, on lance un appel à projet spécifique aux DOM. Il pourrait fonctionner selon les principes déjà adoptés en métropole pour le lancement de fonds d'amorçage et d'incubateurs<sup>a</sup> autour des établissements de recherche et des structures universitaires :

a - Les incubateurs d'entreprise<sup>a</sup>, quelle que soit leur forme juridique, seraient financés à 50 % pour les actions suivantes : direction et évaluation de projets au sein d'établissements d'enseignement supérieurs, d'organismes de recherche, et d'entreprises des départements d'outre-mer ; hébergement et soutien logistique des porteurs de projets d'entreprise et des entreprises nouvellement créées ; accompagnement de créateurs dans l'élaboration de leur projet d'entreprise, notamment dans les domaines organisationnel, juridique, industriel, commercial et pour le recrutement de l'équipe de direction ; information et mise en relation des industriels, gestionnaires, financiers et scientifiques pour la création et le financement d'entreprises ; formation de créateurs d'entreprises.

b - Les fonds d'amorçage, destinés à prendre des participations dans des entreprises en création, devraient répondre aux conditions suivantes : être organisés sous forme d'un fonds commun de placements à risque ; effectuer à plus de 75 % des investissements dans des PME des DOM ; être détenus à 30 % au moins de leur capital par les investisseurs privés ; associer la SOFARIS et disposer d'une société de gestion détenue majoritairement par des investisseurs privés.

Le soutien par l'Etat se ferait sous forme d'une avance en capital versée à la SOFARIS dans la limite de 30 % du capital du fonds d'amorçage.

### **2.3 - Créer un statut de salarié occasionnel**

La situation économique, sociale et démographique des DOM est très spécifique, et il ne faut pas l'appréhender avec les critères métropolitains.

Historiquement, se sont développées différentes formes de travail non déclaré : le travail domestique, le coup de main <sup>a</sup>. Cela ne signifie nullement que ce système a la préférence des personnes concernées : elles accepteraient volontiers un emploi salarié permanent si on le leur proposait.

Cela étant, c'est une réalité, c'est le " job " qui s'est répandu, y compris dans les petites activités, artisanales, commerciales, etc.

Cela n'exclut pas également un véritable travail salarié dissimulé et donc illégal en entreprise, qui s'est également développé.

### **2.3.1 - Les dispositifs nationaux visant à cantonner le travail non déclaré n'ont guère fonctionné**

Deux dispositifs ont été mis en place, au niveau national, pour favoriser la création et/ou la déclaration d'emplois familiaux, qui n'ont pas donné de résultats à hauteur des enjeux propres aux DOM.

- la réduction d'impôt sur le revenu pour emploi familial n'a connu qu'un faible succès.

- le chèque emploi-service progresse sans être un outil majeur de la politique de l'emploi. Ainsi, en décembre 1998, il y avait 2 252 comptes actifs d'employeurs, dont 1 501 à la Réunion. Ces chiffres, quoique modestes, laissent cependant entrevoir des possibilités d'extension sérieuses. Car, hormis à la Réunion, il n'y a pas eu de grande campagne pour favoriser l'utilisation du chèque emploi-service.

Signalons également que le TESA, titre emploi service agricole, est prévu dans la loi d'orientation agricole et qu'un décret peut l'étendre aux DOM. Il permet aux employeurs du secteur agricole d'embaucher des salariés saisonniers, avec forfaitisation des charges, et une grande simplification grâce à un "chèque" qui fonctionne de façon analogue au chèque emploi-service.

### **2.3.2 - Les entreprises de travail temporaire sont très peu développées dans les DOM**

Cela tient sans doute au fait que, le travail illégal étant fréquent, la prestation de service de travail temporaire est beaucoup plus coûteuse et donc peu utilisée.

Inversement, une entreprise qui a besoin d'une mission d'intérim, a toutes les chances de ne pas la trouver. Il est donc souhaitable de permettre une rencontre légale entre employeur et travailleur, adaptée à cette situation spécifique des DOM.

D'ici l'idée de créer un statut du travail occasionnel, unique, couvrant aussi bien le travail chez les particuliers que dans les petites entreprises, mais à durée limitée.

### **2.3.3 - Le statut de salarié occasionnel**

L'ambition est de faire émerger, dans des formes légales, l'ensemble du travail occasionnel actuel et de favoriser son développement, qu'il s'agisse d'emploi familial, d'emploi salarié de courte durée en entreprise, ou d'emploi saisonnier dans l'agriculture ou d'autres secteurs.

Cette ambition est analogue à celle que les pouvoirs publics ont eue au niveau national pour les assistantes maternelles (nourrices) dans les années 80, ou encore les emplois familiaux dans les années 90.

Le statut proposé est le suivant :

Toute personne peut s'inscrire comme salarié occasionnel à un registre tenu par le CGSS. Cette inscription entraîne des droits et obligations :

- le salarié est inscrit au régime général d'assurance maladie et vieillesse et bénéficiera des prestations en nature, ainsi qu'en espèces, sur la base des sommes déclarées ;
- le salarié sera affilié à l'ASSEDIC, et bénéficiera d'indemnisation de chômage, en cas d'interruption d'activité, sur la base des sommes déclarées. Il sera également affilié à la retraite complémentaire ;
- le salarié est couvert au titre des accidents du travail ;
- il travaille sous le statut unique du titre de travail simplifié (TTS) spécifique pour les DOM, qui y remplace aussi le chaque emploi-service et le TESA ; chaque fiche du contrat, remplie à l'embauche et à la fin de la période par l'employeur, vaut contrat de travail et fiche de paye, ainsi que toutes les déclarations ;
- le montant horaire minimum, un peu plus élevé que le SMIC brut, intègre un forfait réduit de charges salariales et patronales, avec une répartition fixe entre les organismes sociaux, et collecté par la CGSS ;
- le TTS est ouvert pour les employeurs familiaux, les employeurs indépendants, et les petites entreprises, jusqu'à 20 salariés ; un artisan ou une entreprise ne peut embaucher une même personne qu'au maximum trois mois dans l'année ; au-delà, le contrat devient de plein droit un contrat à durée indéterminée ordinaire ;
- le salarié a l'obligation de faire signer chaque contrat, à l'arrivée et en fin de période avec le montant de salaire perçu et le nombre d'heures effectuées, le paiement pouvant intervenir en

espèces (pour éviter le problème de la sous-bancairisation) ; il doit fournir chaque mois les éléments de la CGSS ;

- le salarié qui ne respecte pas ses obligations voit ses droits automatiquement suspendus ;
- l'employeur familial bénéficie des réductions d'impôts sur les sommes versées ; les entreprises intègrent naturellement ces sommes dans leurs charges ;
- le salarié verse à la CGSS le forfait de charges sociales, perçu dans sa rémunération.

## 2.4 Améliorer la compétitivité du secteur exposé

### 2.4.1 - Favoriser davantage les entreprises exportatrices et leur implantation

Les Économies des DOM exportent peu, au regard de leurs importations, et la tendance est plutôt à la dégradation de leur balance commerciale.

Pour stimuler la croissance économique, favoriser la baisse des coûts de production face à des marchés trop étroits et donc peser sur la baisse des prix internes, il est essentiel de soutenir les entreprises qui exportent, dans la zone géographique avoisinante, ou en Europe ou ailleurs, et également favoriser l'implantation d'entreprises ayant cette vocation.

Plusieurs propositions vont dans ce sens :

- Le contrat initiative jeune (CIJ) sera un outil pour les entreprises, afin de recruter du personnel pour les marchés hors du département : prospection commerciale, implantation commerciale, service après-vente.
- La loi du 25 juillet 1994 a prévu une exonération de charges sociales patronales pour les entreprises qui exportent au minimum 70 % de leur chiffre d'affaires. Cette disposition est un échec, très rares étant les entreprises ayant pu en bénéficier, le seuil de 70 % étant trop élevé pour les entreprises existantes.

Aussi il est proposé **d'abaisser ce seuil à 50 %**. Certains de nos interlocuteurs auraient souhaité aller plus bas, ou plus loin (concept d'entreprise franche...). De telles options ne nous ont pas semblé opportunes car des dispositifs de ce type créent ensuite de fortes distorsions de concurrence interne. Les zones franches urbaines, à cet égard, font l'objet de nombreuses critiques, de façon générale mais aussi sur place, dans les DOM.

La mission n'a pas disposé du temps nécessaire pour explorer plus avant ce dossier. Mais il lui semble essentiel que, dans chacun des quatre DOM, un comité se mette en place, sous l'égide du préfet, pour définir une stratégie d'exportation, sans oublier la dimension régionale. Des

propositions existent, comme les onze pistes contenues dans le livre blanc de l'exportation élaboré par la jeune chambre économique de la Réunion.

### **2.4.2 - Améliorer les exonérations sectorielles de charges sociales**

La loi du 25 juillet 1994 a prévu des exonérations de charges sociales dans certains secteurs d'activité : agriculture, pêche, industrie, hôtellerie et restauration, presse, production audiovisuelle.

#### a - Les caractéristiques de dispositif d'exonération

- L'exonération est sectorisée<sup>a</sup> ; le législateur a choisi de privilégier les secteurs économiques exposés (concurrence de l'importation et exportation notamment). Les secteurs éligibles représentent environ 20 % des salariés du champ UNEDIC.

- Elle est accordée quelle que soit la taille de l'entreprise qui doit être à jour de ses cotisations ou signer un plan d'apurement avec la Caisse générale et s'y tenir.

- Cette exonération porte sur la totalité des charges sociales patronales du régime général et est accordée pour tous les salariés quel que soit le niveau de leur salaire, mais la aide est plafonnée au SMIC ; elle est donc constante en francs (2 058 F pour un emploi à plein temps) et le taux d'allègement des charges diminue ainsi de façon régulière avec le salaire.

Elle est donc plus généreuse que le régime de droit commun de la ristourne sur bas salaires (limitée aux salariés dont le salaire est inférieur à 1,3 SMIC ; fortement régressive de 1 à 1,3 SMIC ; moins élevée puisque l'exonération ne porte que sur les cotisations maladie et AF soit 18,2 points contre 30 points dans le régime DOM).

Cette exonération a fait l'objet d'un financement spécifique par l'augmentation de deux points de TVA (mentionnons qu'on peut estimer que ce financement n'a pas été maintenu dans les faits avec l'augmentation de la TVA en métropole qui a rétabli l'écart de TVA entre les DOM et la métropole à son niveau antérieur à la loi du 25 juillet 1994).

#### b - Le bilan des exonérations

Le bilan s'analyse en termes financiers, économiques et en termes de créations d'emplois.

- Le bilan financier

Le coût brut des exonérations est de 900 millions (44 000 salariés pour un coût unitaire de 20 500 F). Pour déterminer le coût net réel, il faut déduire du coût brut plusieurs éléments :

□ la valeur des ristournes bas salaires non versées : on estime qu'elle représente 30 % du coût brut, soit 270 millions ;

□ la valeur des cotisations encaissées au régime général (cotisations salariales), aux régimes complémentaires et à l'UNEDIC à raison de l'amélioration du taux de recouvrement, de la déclaration d'emplois non déclarés antérieurement et des emplois créés ou sauvés. Nous ne disposons pas d'éléments précis sur ces points, mais le bilan économique de la loi du 25 juillet 1994 montre que ces effets sont significatifs.

Le coût net réel est donc inférieur au coût brut qui sert formellement de base de comparaison face à la recette de TVA (pour autant qu'on considère que cette recette n'a pas à disparaître avec l'augmentation de la TVA en métropole), soit 750 millions de francs.

- Le bilan économique et en emplois est difficile à établir avec précision

Les études disponibles (notamment celles de l'INSEE) et les rapports établis pour le Parlement par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer recourent les appréciations que la plupart de nos interlocuteurs des DOM ont portées :

□ les exonérations ont permis plus facilement aux entreprises d'assumer les charges liées à l'augmentation du SMIC (+ 16,5 %) et à sa contagion sur les salaires au-dessus du SMIC ;

□ il y a eu régularisation d'emplois non déclarés (le calendrier de montée en charge des exonérations le montre clairement) ;

□ il y aurait eu création nette d'emplois sans qu'on puisse cependant imputer la croissance de l'emploi dans les secteurs éligibles - qui a été nettement plus prononcée que dans les secteurs non éligibles - au seul effet des exonérations ; en effet, ces secteurs étaient souvent dynamiques, et certains ont bénéficié d'investissements en fiscalisation. A l'inverse, les secteurs non exonérés ont eux aussi pu absorber la hausse du SMIC. En tout état de cause, le nombre d'emplois créés, créations nettes et régularisation de travail dissimulé, n'est pas important.

Au total, on peut porter une appréciation plutôt positive sur ce régime même si, pour certains de nos interlocuteurs, les exonérations ont peut être provoqué une légère dérive des salaires ou ont abrité des effets d'aubaine (amélioration des résultats non affectés au développement).

### c- Améliorer les exonérations sectorielles

La plupart de nos interlocuteurs - notamment les organisations patronales - ont souligné la nécessité de maintenir et même d'étendre le système d'exonérations, surtout au moment où ils craignent le renchérissement de leurs coûts salariaux avec le passage aux 35 heures. Les suggestions les plus fréquentes concernaient le BTP et le commerce.

Nous ne partageons pas cette analyse :

- pour le BTP, l'injection de crédits et une meilleure gestion de la commande publique (voir infra) constituent une approche plus directe, sauf pour les petites entreprises, souvent en sous-traitance qui bénéficieraient du régime d'exonérations envisagé (cf. supra) ;
- pour le commerce, un allègement des charges au-delà du droit commun n'est pas opportun compte tenu du caractère abrité de ce secteur et de la puissance de la grande distribution ; quant aux petites entreprises du commerce dont tous soulignent l'apport en services et en emplois, elles bénéficieraient à plein du régime prévu pour elles.

### **Nous proposons donc d'en rester au champ actuel des exonérations.**

Certains partenaires sociaux ont évoqué la suppression de l'obligation d'être à jour de ses cotisations sociales ou de signer un plan d'apurement. Il est de fait que le ratio entreprises exonérées/entreprises éligibles montre qu'une proportion significative d'entreprises n'ont pu satisfaire à ces obligations, le non-bénéfice des exonérations ne pouvant qu'accroître la dégradation de leur situation financière ou se traduisant par le glissement vers l'emploi non déclaré ou la persistance du non-paiement des cotisations.

Deux aménagements ont été suggérés :

- le premier consisterait à imposer les conditions indiquées plus haut que pour les cotisations salariales précomptées et non versées, les cotisations patronales faisant l'objet d'une exonération rétroactive systématique.
- le second consisterait à ouvrir la voie à des abandons partiels ou totaux des créances de cotisations patronales sur avis d'une commission réunissant les services financiers de l'Etat et les Caisses générales.

Il ne nous semble pas justifié, ni en termes politiques ni en termes économiques, de renoncer systématiquement et durablement au lien institué par la loi de juillet 1994. On doit réfléchir néanmoins, dans le souci de marquer fortement le « nouveau cours » à une mesure d'assouplissement. Il ne s'agirait que d'un aménagement strictement limité dans le temps : pendant un délai de quelques mois au moment du démarrage de la loi d'orientation, on procéderait à la remise à zéro des compteurs pour les dettes patronales antérieures à une date à convenir (pour éviter que l'affichage du dispositif incite les entreprises à ne pas ou plus payer de cotisations en comptant sur la remise des dettes). **Un plan d'apurement** portant sur la totalité des cotisations précomptées et sur les dettes patronales (celles postérieures à la date évoquée ci-dessus et celles qui resteraient dues après la procédure d'abandon total ou partiel des créances de la Sécurité sociale) serait négocié pendant cette « fenêtre » et sa signature ouvrirait droit aux exonérations de la loi de juillet 1994. Passé ce délai exceptionnel, les Caisses générales auraient à mettre en œuvre les procédures de droit commun pour obtenir le paiement des charges, quelles qu'en soient la nature ou leur date d'apparition .

Afin d'éviter d'avantager trop les mauvais payeurs par rapport à ceux qui ont joué le jeu en régularisant leurs dettes, il conviendrait pour statuer sur ces points de disposer d'une analyse plus fine de la situation des entreprises qui ont été écartées du dispositif d'exonérations (corrélation avec la taille ? ampleur des dettes ? pourcentage de dettes afférentes à des cotisations salariales précomptées ?). Mais, a priori, nous pensons qu'il ne serait pas d'raisonnable d'opter pour une remise à plat de la situation des entreprises pour rouvrir le champ des exonérations aux entreprises qui en sont actuellement écartées.

#### d - Le financement

Si l'on continue à se situer dans la ligne de la loi du 25 juillet 1994 où les exonérations spécifiques des DOM sont financées par une recette ad hoc (deux points de TVA) affectée au budget général qui assure la compensation de l'exonération à la sécurité sociale, il conviendrait de ne liabiliser qu'à hauteur du différentiel d'aide entre les régimes DOM et métropole (soit de l'ordre de 60 % de son coût brut).

\*  
\*      \*

#### Situation d'ensemble des entreprises au regard des charges sociales

Dans les hypothèses du rapport (nouvelles exonérations spécifiques aux TPE ; amélioration des exonérations existantes), près d'un emploi salarié sur deux bénéficierait du nouveau dispositif d'allègement de charges.

Pour les autres emplois salariés, le système de droit commun métropolitain continuerait de s'appliquer. Ce régime devrait connaître une nette amélioration avec le dispositif envisagé par le gouvernement lors du passage aux 35 heures.

Au total, le montant global des exonérations accordées aux entreprises privées des DOM (mesures spécifiques et dispositifs de droit commun) peut être évalué à 4 milliards.

## 2.5 - Améliorer les conditions de financement et du développement des entreprises

Les entreprises ont besoin de financement pour asseoir leur développement ; elles rencontrent de multiples difficultés aujourd'hui, largement soulignées par un grand nombre de nos interlocuteurs, tandis que certains secteurs ont bénéficié de la loi de fiscalisation de 1987.

Soulignons tout d'abord un élément essentiel : beaucoup d'entreprises, et notamment toutes celles dépendant de la commande publique, souffrent de délais de paiement excessifs, liés en particulier aux difficultés financières des collectivités territoriales (ou aux retards de délégations de crédits pour l'Etat).

Il est important de revenir à une situation normale afin d'enclencher un cercle vertueux pour tous.

Cependant, il est clairement reconnu que le coût du crédit est plus élevé dans les départements d'outre-mer qu'en métropole, ce qui constitue un handicap pour les entreprises et finalement pour l'emploi.

### **2.5.1 - La majoration des taux du crédit dans les DOM frappe inégalement les entreprises et les départements**

Le différentiel constaté est de l'ordre de deux points pour les taux des crédits entre les DOM et la métropole.

Le rapport du groupe de travail interministériel sur la loi PONS (animé par M. LALLIER, inspecteur général des finances) a estimé que ce surcoût était d', pour 0,7 point environ, la répercussion sur les clients des banques locales de surcoûts structurels des établissements locaux (effectifs, rémunérations), et pour 1,3 point une surprime destinée à couvrir le risque de contrepartie plus important aux DOM qu'en métropole, comme l'atteste le montant très important des créances douteuses dans les comptes des banques locales.

Il importe de souligner que le phénomène du surcoût du crédit ne concerne que marginalement les entreprises les plus importantes, disposant d'une bonne signature, qui peuvent le cas échéant se financer en métropole au coût du marché métropolitain. En revanche les petites entreprises, lorsqu'elles sont en situation de pouvoir emprunter, ce qui n'est pas toujours le cas, apparaissent pénalisées par rapport à leurs homologues situées en métropole.

Par ailleurs, des disparités importantes existent entre les DOM :

*Taux moyens pondérés (TMP) de juillet 1998*

En %	TMP court terme	TMP moyen-long terme
Guadeloupe	8,90	7,65
Guyane	10,86	8,31
Martinique	9,07	6,73
Réunion	9,46	6,64

Certaines des différences constatées d'un DOM à l'autre apparaissent surprenantes, puisque la Réunion, qui bénéficie des taux les plus bas pour le moyen-long terme, présente au contraire des taux à court terme plus élevés que la Guadeloupe et la Martinique. Néanmoins, globalement, les différences de taux reflètent assez bien les différences de risque existant entre les départements :

*Proportion des créances douteuses dans les concours bancaires de la zone d'émission au 30 septembre 1998*

En MF	Concours bancaires	Créances douteuses
Guadeloupe	16 393	3 016 (18,4 %)
Guyane	3 906	1 918 (49,1 %)
Martinique	18 759	4 311 (23,0 %)
Réunion	29 937	3 371 (11,3 %)

### **2.5.2 - La disparition du mécanisme de réescompte devra donner lieu à la constitution d'un fonds de garantie des créances qui doit être doté de moyens importants**

Il existait dans les départements d'outre-mer un dispositif de garantie des prêts bancaires aux entreprises, géré par l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et alimenté par une commission perçue sur le mécanisme de réescompte de certains crédits (1 %, passé à 0,75 %, puis plus récemment à 0,5 % du montant du crédit).

La commission perçue sur le réescompte était destinée à des fonds de garantie départementaux, gérés par la société de gestion des fonds de garantie des départements d'outre-mer (SOFODOM), dont l'IEDOM assurait le contrôle à 51 %.

Dans l'ensemble, ce mécanisme paraît avoir été utilisé de manière prudente, trop prudente peut être, puisque la SOFODOM a conservé des réserves importantes.

En tout état de cause, le dispositif est appelé à disparaître compte tenu de la nécessaire adaptation du système de refinancement bancaire outre-mer aux règles du système européen des banques centrales (SEBC). Selon ces règles, l'activité de garantie de crédits n'est en effet pas compatible avec la fonction monétaire assurée par l'IEDOM.

Un nouveau système de garantie bancaire est envisagé par l'administration. Il serait géré par la SOFARIS et non plus par la SOFODOM, l'Agence française de développement étant chargée de la collecte des dossiers au plan local.

Les crédits éligibles seraient les prêts à long, moyen et court terme, les prêts personnels aux dirigeants pour apports de fonds propres, les crédits-baux mobiliers et immobiliers, les contrats de développement, les engagements par signature, les crédits à l'exportation et investissement à l'étranger, soit un champ plus étendu que celui couvert par la SOFODOM.

La quotité de garantie maximum serait de 70 % du crédit, avec un plafond de 10 MF pour les entreprises et les groupes.

Le financement du fonds serait assuré par des commissions annuelles de 0,6 % de l'encours du prêt, versées par les établissements financiers garantis. L'Etat apporterait une dotation de 100 MF en 1999, des ressources complémentaires à hauteur de 100 MF étant attendues du FEDER.

Compte tenu du coefficient de risque retenu par l'administration, le nouveau fonds de garantie devrait permettre de couvrir un encours de 500 MF dans un premier temps, passant à 1 MdF en cas de financement complémentaire du FEDER.

Au total, l'administration souhaite que, par des règles d'attribution plus ouvertes, le nouveau dispositif permette de garantir plus de dossiers et des dossiers plus risqués que le dispositif antérieur.

Il convient de laisser au nouveau fonds de garantie les délais suffisants pour qu'il fasse la preuve de son efficacité. S'il ne répond que partiellement à la question posée par le surcoût du crédit dans les DOM, il devrait autoriser un montant global de crédits plus important et pourrait être éventuellement abondé de crédits complémentaires en cas de bilan positif.

L'écart de taux avec la métropole, quant à lui, ne devrait diminuer que progressivement, au fur et à mesure que la proportion des créances douteuses dans l'encours total des banques ayant une activité dans les DOM régressera. Par ailleurs, toute action tendant à maîtriser l'effet des sur rémunérations des agents du secteur bancaire et à améliorer l'organisation de leur travail aura un impact positif sur les taux locaux.

### **3 LA MONTEE DE L'EXCLUSION : ORGANISER LE RETOUR VERS L'ACTIVITE**

Il s'agit de gérer les spécificités du RMI dans les DOM et d'adapter et de conforter les parcours d'insertion.

#### **3.1 - Gérer les spécificités du RMI dans les DOM**

Le niveau du RMI dans les DOM est inférieur de 20% à celui de la métropole. La différence n'est la création de proratisation n'est affectée aux politiques d'insertion (et pour 70 % de son montant sert à abonder la LBU).

**La question de son alignement est fondée : en droit, au nom de l'égalité sociale ; en fait, compte tenu de l'augmentation du SMIC (on se souvient que l'abattement sur le RMI était partiellement fondé en 1988 sur l'écart des SMIC existant entre la métropole et les DOM).**

Nous considérons cependant que cet alignement ne pourrait intervenir que lorsque les conditions qui le rendraient possible seront effectives.

C'est d'ailleurs le point de vue très majoritaire des interlocuteurs que nous avons rencontrés, y compris chez ceux, notamment à la Réunion, qui considéraient que l'alignement est logique. Ils estiment en effet qu'un alignement prématuré, sans que le RMI ait été au préalable maîtrisé et recentré sur des politiques d'insertion plus efficaces, serait une erreur économique et sociale, dont les effets pervers seraient lourds et durables sur l'économie, aggravant les phénomènes d'assistance et de travail informel.

Au surplus, un alignement créerait des contraintes fortes : 15 à 20 000 bénéficiaires de plus ; la disparition de la création de proratisation (815 millions, avec disparition de l'abondement de la LBU et du budget des agences d'insertion) et l'accroissement des crédits d'insertion des conseils généraux de l'ordre de 200 millions.

C'est donc au vu des résultats effectifs de la politique de maîtrise du RMI dans les DOM qu'on pourrait, le moment venu, prendre le chemin de l'alignement.

Il nous a semblé possible toutefois d'améliorer dès maintenant le revenu des allocataires les plus, grâce avec la création de l'allocation de congés solidaires pour lesquels l'insertion professionnelle ne peut être une réalité (cf. infra).

### **3.1.1 - Le RMI : une solidarité justifiée, mais un dispositif mal maîtrisé**

#### a - Une solidarité justifiée

Le nombre de bénéficiaires du RMI est élevé dans les DOM : 118 822 foyers au 31/12/1998, soit 245 578 personnes avec les conjoints et enfants : 15 % de la population relèvent ainsi du RMI contre 3,1 % en métropole. Le taux est de 20 % à la Réunion et de 11 à 12 % aux Antilles-Guyane.

Le coût de l'allocation pour l'Etat est de 2,2 milliards de francs, auxquels s'ajoute la création de proratisation (815 millions), soit un total de 3 milliards environ.

Les conseils généraux, pour leur part, financent les crédits d'insertion et d'aide médicale.

Cet effort de solidarité est pleinement justifié :

- d'une part, par la situation économique et sociale très difficile, avec un chômage élevé et des revenus plus bas qu'en métropole en moyenne, avec des inégalités sociales beaucoup plus importantes,
- d'autre part, ce qui n'est pas assez souligné par la faiblesse de l'accès des habitants des DOM à d'autres dispositifs de revenu ou d'indemnisation. C'est le cas, par exemple, de l'allocation parentale d'éducation (APE) qui ne bénéficie qu'à moins de 6 000 familles dans les DOM contre 485 000 en métropole (rapport de 1,2 % contre 4,8% des familles). Bien qu'en croissance, l'accès à cette prestation est très en retrait et devrait, si les conditions de travail déclarées étaient identiques à celles de métropole, concerner quatre fois plus de familles. Une partie de ces familles manquantes se trouvent actuellement en API et au RMI. Cet écart résulte pour l'essentiel de la condition d'activité professionnelle antérieure, très sélective dans les DOM compte tenu du chômage massif des jeunes, de l'importance du travail non déclaré notamment chez les jeunes femmes (d'autant plus que l'âge des parents à la naissance est plus bas qu'en métropole et qu'il est plus difficile d'avoir acquis les deux années d'activité requises avant la naissance).

**L'écart est également massif au niveau de l'indemnisation du chômage, plus de deux fois moindre qu'en métropole : 39 % des chômeurs contre 72 % en métropole sont indemnisés. L'écart représente environ 70 000 chômeurs, dont une bonne partie sont sans revenu et donc au RMI<sup>4</sup>. Là aussi, ce sont le chômage massif et le travail non déclaré qui sont responsables de cette sous-indemnisation.**

Au total, entre l'APE et l'indemnisation du chômage, ce sont sans doute plusieurs dizaines de milliers de bénéficiaires du RMI qui ne s'y trouveraient pas si le taux d'accès était du même ordre qu'en métropole, (on a une confirmation à l'inverse - de ce lien RMI/autres transferts avec la stabilisation du RMI dans la première moitié des années 1990 qui est très liée à l'alignement des prestations familiales).

**Il est essentiel, au moment où l'excès de RMI fait l'objet de critiques, de rappeler cet état de fait et d'expliquer que le poids du RMI dans les DOM est pour une part dû à cette sous-indemnisation et à une situation économique et sociale dégradée.**

#### b - Un dispositif mal maîtrisé

Au-delà des éléments explicatifs rappelés ci-dessus, le poids du RMI et de sa croissance régulière est aussi dû à la mauvaise maîtrise du dispositif, dans ses deux volets d'accès à la prestation et d'insertion.

---

<sup>4</sup> Un allocataire du RMI sur deux est inscrit au chômage.

	Nombre de foyers au RMI		%
	1995	1998	
Guadeloupe	24 357	26 286	+ 7,9 %
Martinique	22 200	26 563	+ 19,7 %
Guyane	7 304	8 195	+ 12,2 %
Réunion	51 310	57 778	+ 12,6 %
TOTAL	105 171	118 822	+ 13,0 %

Soulignons cependant la croissance nettement moindre en Guadeloupe, sans doute due à une efficacité plus grande de l'insertion.

En 1998, la croissance a été de 6,8 %, au moment où elle s'est nettement ralentie en métropole (3,8 %).

Lors de nos déplacements dans les quatre départements d'outre-mer, nous avons constaté une grande exaspération de la part de la plupart de nos interlocuteurs qui estiment que le RMI y connaît une véritable dérive.

Les principales difficultés sont les suivantes :

- La faible implication des CCAS, dont l'action se limite à l'instruction administrative, et des services sociaux départementaux. La loi n'est pas appliquée. Signalons les problèmes spécifiques des communes guyanaises de l'intérieur.
- Les agences d'insertion (ADI) n'ont pas pour mission d'assurer l'instruction et le suivi social de l'ensemble des bénéficiaires ; elles ne s'occupent réellement que d'une partie d'entre eux, faute de moyens humains adéquats. En conséquence, des dizaines de milliers de bénéficiaires du RMI ne bénéficient d'aucun suivi social, ni d'insertion.
- L'insertion professionnelle, malgré des progrès qualitatifs certains depuis la création des ADI et le nombre non négligeable d'entrées en emploi ou formation (29 756 en 1998), est très insuffisante et plutôt en régression.

Ainsi, il y avait 26 302 bénéficiaires du RMI entrés en CES en 1992, et 26 102 entrés en CIA et CES en 1998. Mais en nombre de mois CES ou CIA, la montée en puissance des CIA n'a qu'à peine compensé la baisse des mois CES.

Les contraintes budgétaires qui sont à l'origine de ce choix sont regrettables d'autant plus que les charges financières nettes du CIA sont faibles puisque, pour l'essentiel de leur coût, il s'agit d'une activation de dépenses passives.

Quant au secteur marchand, les contrats d'accès à l'emploi (CAE) n'ont bénéficié qu'à 724 bénéficiaires du RMI en 1998 (soit 10,4 % des 6934 CAE) au lieu de 1403 contrats de retour à l'emploi (CRE) en 1992 (36 % de 3292 CRE).

L'absence de modulation de la prime selon les publics (jusqu'au 1er mars 1999) en est une cause ; la faible mobilisation de l'ANPE sur le public RMI en est une autre.

- D'une façon plus large, la mobilisation et la collaboration des services publics sur l'insertion RMI a baissé depuis la création des ADI, ces services ayant une forte tendance - irrégulière au regard de leurs responsabilités légales - à renvoyer toute la responsabilité aux ADI.
- La quasi-absence de signalements des situations anormales (travail non déclaré, concubinage...) par les services sociaux ou par les maires (qui en ont pourtant l'obligation légale, article 12 de la loi RMI) traduit une forme de démission collective, désastreuse en termes politiques en ce qu'elle nourrit la critique sur la « perversité » du RMI.
- Les commissions locales d'insertion (CLI) fonctionnent à fréquence variable et ne proposent quasiment jamais de suspension au préfet pour refus d'insertion. De ce fait, il n'y a pas de suspensions et le RMI est devenu un dispositif d'assistance pour une bonne partie des bénéficiaires. Seuls les contrats CAF (échanges informatiques, sur place...) ont une certaine efficacité.
- Enfin, l'avis général est qu'une partie importante, voire une majorité pour certains, des bénéficiaires du RMI exercent une ou plusieurs activités non déclarées.

Pratique répandue, elle s'explique pour partie par des habitudes anciennes et bien sûr par la difficulté de vivre avec le seul RMI. La forme la plus fréquente est sans doute l'enchaînement de travaux occasionnels, mais il y a aussi des emplois non déclarés en entreprises.

Les comportements changent progressivement face à l'absence de sanction d'un refus d'emploi ou d'insertion (à supposer qu'il y ait eu proposition) et le RMI devient un revenu minimum de plein droit ; l'intérêt d'un employeur se conjugue désormais avec celui du bénéficiaire du RMI, renforçant le volume du travail non déclaré.

Il est donc indispensable de remettre de l'ordre dans le dispositif RMI, et de lui rendre sa vocation : celle de l'insertion et de l'activité.

### **3.1.2 - La nécessaire maîtrise et adaptation du RMI dans les DOM**

Plusieurs hypothèses ont été évoquées pour réduire radicalement le RMI : par exemple, instituer une dégressivité du niveau du RMI dans le temps ou limiter sa durée d'accès.

Nous n'avons pas retenu de telles solutions, car notre sens peu compatibles avec la nécessaire solidarité (le niveau du RMI est déjà bas ; que faire après la fin du versement du RMI ?). Mais il va de soi que les adaptations proposées et une responsabilité collective des acteurs locaux doivent aboutir vite à une réelle maîtrise du dispositif RMI, et donc à une baisse sensible des effectifs, faute de quoi c'est la crédibilité du RMI (et donc le dispositif lui-même) qui en souffrirait.

#### a - Instruction administrative et instruction sociale : clarifier les rôles

Selon la loi, l'instruction administrative et sociale est assurée par les CCAS, le service social départemental et les associations agréées.

Dans la réalité, les CCAS effectuent l'instruction administrative, le plus souvent sans même évoquer la démarche d'insertion, et avec une insuffisante rigueur. Pour l'insertion, tout le monde renvoie la responsabilité à l'ADI qui n'en a pas les moyens.

Il convient donc de clarifier les rôles des différents acteurs du RMI, compte tenu de celui spécifique qui revient à l'ADI. De plus, les CLI ont un rôle très variable, ambigu du fait de l'existence des ADI, et sont souvent un frein à toute suspension du RMI.

Cette clarification doit tenir compte de l'équilibre de base voulu par la loi entre l'Etat et les collectivités locales : l'allocation RMI est une allocation d'Etat qui en a seul la responsabilité, tandis que l'insertion est sous la co-responsabilité du préfet et du président du conseil général. La transformation de l'ADI<sup>5</sup> ne modifie pas cette situation, et il est rappelé que le budget de l'ADI est fortement alimenté par l'Etat, à travers la créance de proratisation et le FEDOM. Nous estimons à cet égard que la nomination du directeur par l'Etat, sur proposition du président du conseil général, doit être maintenue, afin de garantir un bon équilibre entre les deux partenaires (Etat et conseil général) et d'assurer la meilleure coordination possible des politiques d'insertion.

Les solutions suivantes sont proposées :

□ L'instruction administrative du RMI (droit à l'allocation) serait confiée de plein droit aux CAF ou aux organismes agréés par le préfet, sur la base d'un cahier des charges, qu'il s'agisse de CCAS, d'associations ou d'autres services publics.

Cela permettrait de maintenir un rôle aux CCAS volontaires mais dans des conditions garantissant le contrôle de l'Etat, la neutralité de l'instruction ainsi qu'une bonne information du demandeur sur ses droits et ses obligations d'une part, sur l'insertion, d'autre part. L'Etat paie l'allocation RMI ; il doit se donner les moyens de contrôler l'attribution.

---

<sup>5</sup> En établissement public local, présidé par le Président du conseil général.

- Supprimer les commissions locales d'insertion et confier à l'ADI et ses antennes un double rôle : d'une part contractualiser avec chaque commune (qui sont vastes dans les DOM) ou regroupements de communes, un plan local d'insertion. C'est le volet d'évolution de l'offre locale d'insertion. D'autre part, élaborer et signer les contrats d'insertion soit directement, soit par convention avec d'autres organismes (ANPE, associations agréées).
- Renforcer les moyens humains des ADI avec des créations d'emplois qualifiés pour le suivi social et l'insertion.
- Les ADI doivent se centrer, ou se recentrer, sur l'insertion professionnelle : formation, CIA, accès au secteur marchand, création d'activités. Pour les autres volets (santé, logement...), elles doivent limiter leurs interventions et s'appuyer pleinement sur les autres organismes ou services publics, et les collectivités, dans un véritable partenariat. De même, en matière d'emploi, le partenariat avec l'ANPE doit être fortement renforcé.

#### b - Renforcer les contrôles et procéder aux suspensions et radiations fondées

Le RMI ne doit pas être une "passoire" et les contrôles sont indispensables, avec des suspensions et radiations chaque fois que nécessaire.

Plusieurs propositions sont faites en ce sens :

- tous les agents publics ou d'un service public (CAF, ADI, ANPE, ...) ayant connaissance de ressources non déclarées ou d'un travail non déclaré doivent avoir l'obligation de le signaler au préfet. Les agents recrutés par l'ADI, y compris les travailleurs sociaux, doivent être informés clairement de cette obligation, qu'il faut inscrire dans la loi. Il ne s'agit pas en l'absence de dénonciation, ou de sanction, mais de faire respecter le droit et l'égalité entre les citoyens.
- La procédure actuelle de suspension, inadaptée, est à refondre, notamment du fait de la suppression proposée des CLI. En possession d'une information (revenus ou travail supposés), le préfet suspend l'allocation et fait convoquer l'intéressé dans un délai d'un mois par un service de l'Etat (DDASS, DDTEFP...) ou un organisme compétent (ADI, ANPE, associations...) dans le but de faire le point de sa situation et de lui proposer un contrat d'insertion et une activité.

Suite à cet entretien, le préfet peut lever ou maintenir la suspension ou prononcer la radiation du RMI pour refus d'une démarche d'insertion (et naturellement en cas de ressources supérieures au barème du RMI).

De même, tout refus de s'engager dans une démarche d'insertion, et notamment l'absence à deux convocations, provoquera la procédure de suspension ci-dessus.

- Renforcer les moyens de contrôle des CAF. Les échanges informatiques (ASSEDIC, CNASEA) doivent être pleinement fiabilisés et utilisés. Les moyens humains en contrôleurs doivent être renforcés, et le plan de contrôle totalement mis en œuvre. Les CAF doivent rendre compte régulièrement aux préfets.

□ Les poursuites pénales devront être engagées par le préfet chaque fois qu'il y a abus manifeste.

**Au-delà de ces aspects, c'est par l'insertion que l'on maîtrisera le dispositif et il faut multiplier les sorties vers l'emploi marchand, ou non marchand, en activant les dépenses passives.**

### **3.1.3 - L'accès des plus âgés au congé-solidarité**

22 000 bénéficiaires du RMI sont âgés de 50 ans et plus, dont près de 5 000 de plus de 60 ans. Parmi eux, plus de 6 500 sont au RMI depuis l'origine, c'est-à-dire dix ans, et 8 000 autres y sont depuis cinq à neuf ans.

La perspective d'insertion est totalement illusoire pour eux, et bien peu souhaitent réellement un emploi, ayant commencé très tôt leur vie active. Les ADI sont aussi obligés de définir des priorités dans le contexte de chômage massif et l'arbitrage va en faveur des plus jeunes.

L'objectif est donc de donner aux allocataires de plus de 50 ans accès au dispositif de congé-solidarité décrit ci-après, mais bien sûr sans obligation. Ce sont plus de 20 000 bénéficiaires qui sont concernés immédiatement, et par la suite, environ 2 000 par an qui atteindront l'âge de 50 ans en étant au RMI. Leur situation matérielle serait ainsi sensiblement améliorée, percevant 2 500 F/mois au lieu de 1 700 à 1 800 F environ au RMI.

### **3.2 - Adapter et conforter les parcours d'insertion**

A travers le RMI principalement, ainsi que par l'indemnisation du chômage, les dépenses passives sont importantes et il est nécessaire de mettre en place des mécanismes d'activation.

L'intérêt est triple ; c'est d'abord une mise en activité de bénéficiaires du RMI, ou de chômeurs ; c'est également une mobilisation en faveur de l'emploi et de son développement, sans oublier la réduction du travail dissimulé.

C'est enfin une solution relativement économique d'action pour l'emploi, puisqu'il y a des économies sur les dépenses passives, sous réserve cependant des effets d'aubaine et de substitution. Les dispositifs doivent concerner aussi bien le secteur marchand que le secteur non marchand.

Tout bénéficiaire du RMI en état de travailler doit se voir proposer soit une formation, soit un CIA, soit un CAE, soit encore de devenir salarié occasionnel, déclaré comme tel, soit enfin de créer sa propre activité, notamment avec le dispositif de l'ACCRES.

### **3.2.1 - Créer une allocation de revenu d'activité (ARA) pour les bénéficiaires du RMI prenant le statut de travailleur occasionnel ou de créateur d'entreprise**

#### a - Le dispositif de l'ARA

Il est proposé de mettre en place un mécanisme incitatif et protecteur, l'allocation de revenu d'activité, qui serait accordée à tout bénéficiaire du RMI prenant le statut de salarié occasionnel ou bénéficiant de l'ACCRE.

Dans ce cadre, l'allocation de revenu d'activité, destinée à lui garantir un revenu fixe minimum durant une certaine durée, pourrait être d'un montant de 1 000 F par mois non imposable et non assujetti à prélèvements sociaux. Cette somme serait garantie pendant 24 mois, durée éventuellement renouvelable une fois. Compte tenu des revenus tirés de son activité et de l'ARA, il serait de plein droit hors RMI.

Ce dispositif de l'ARA constitue une activation forte des dépenses passives, et doit pouvoir rapidement bénéficier à plusieurs milliers de bénéficiaires par DOM.

#### b - Quelques remarques

- Le dispositif proposé aboutit de facto à améliorer sensiblement les règles d'intéressement en cas d'emploi déclaré (durée plus longue) et surtout les rend très simples et donc pleinement compréhensibles.
- Le pari est fait que l'allocataire jugera qu'un revenu fixe de 1000 francs et sa rémunération de travailleur occasionnel dépasseront dans l'ensemble son RMI (majoré, le cas échéant des mesures d'intéressement pour un travail déclaré). Ce pari n'a de crédibilité que si la pression et les contrôles sont effectifs et connus. Sinon, il peut faire le pari inverse qu'il vaut mieux rester au RMI et travailler de façon informelle. Le rôle de l'ADI dans ce cas sera de lui proposer un CIA.

### **3.2.2 - Développer et rénover le contrat d'insertion par l'activité (CIA)**

Le contrat d'insertion par l'activité joue un rôle essentiel pour l'insertion des bénéficiaires du RMI (20 401 entrées en 1998, y compris les renouvellements), ainsi que pour le développement du secteur non marchand, dont le potentiel est loin d'être épuisé, notamment dans le secteur de l'entretien de l'espace et de l'environnement. Aux Antilles, par exemple, la propreté des plages ou des bords de route est une nécessité pour la qualité du cadre de vie, et donc aussi pour le tourisme.

Le CIA doit cependant être révisé et adapté:

- La durée hebdomadaire doit être portée à 30 heures, pour améliorer davantage le revenu des intéressés, ainsi qu'éviter le travail non déclaré à côté.

□ Sa durée devrait être limitée à 6 ou 8 mois maximum, avec un seul renouvellement possible - mais non automatique - afin de favoriser la rotation, et l'accès du plus grand nombre possible au dispositif.

Le CIA n'est pas un emploi durable et doit être une séquence de remise en emploi, dans le cadre d'un parcours d'insertion. Lorsqu'un emploi plus durable est nécessaire, c'est l'emploi consolidé qui doit être utilisé par un employeur autre que l'ADI. Le dispositif CEC donne d'ailleurs de très bons résultats : 6500 emplois créés ou consolidés (à l'issue d'un CES) dont 2120 en 1998.

□ La loi doit imposer la participation financière (et non en nature) des collectivités locales de 15 % du coût du CIA.

Seule l'ADI de la Guadeloupe l'impose aujourd'hui alors que les communes y sont les plus exsangues.

Outre la recette procurée pour l'ADI, c'est une nécessité pour garantir la responsabilisation de la collectivité et éviter de simples embauches à occupationnelles à CIA, voire quelquefois des embauches de complaisance.

□ L'enveloppe budgétaire serait décontingente afin de multiplier le nombre de CIA qui est la solution d'activation des dépenses passives la plus efficace, la plus rapide, la moins coûteuse, avec très peu d'effets de substitution.

Au strict minimum, c'est un doublement de l'enveloppe budgétaire affectée aux CIA qui est nécessaire, sans la prendre sur celle des CES comme cela a été le cas ces dernières années.

La limitation de la durée étant compensée par l'accroissement du nombre d'heures hebdomadaires, c'est environ un doublement du nombre d'entrées en CIA qui est recherché.

### **3.2.3 - Bien cibler le contrat d'accès à l'emploi (CAE)**

Le contrat d'accès à l'emploi est un bon outil, analogue au CIE en métropole. Mais, trop large, il a donné lieu à des dérives ces dernières années et l'enveloppe budgétaire limitative (indispensable vu les effets massifs d'aubaine et de substitution, environ 85 %) avait des effets pervers et retardait les embauches (ou favorisait le travail non déclaré jusqu'à réouverture d'une enveloppe budgétaire !).

Le recentrage du CAE effectué le 1er mars 1999 était indispensable. Il convient d'aller plus loin encore, car les employeurs vont bénéficier par ailleurs des exonérations de charges proposées. L'objectif est, compte tenu des forts effets de substitution, de réserver très largement le CAE

aux publics indemnisés, afin d'avoir la meilleure activation des dépenses passives et donc de limiter les coûts, avec toutefois une enveloppe pour les jeunes en grande difficulté

Le CAE serait ainsi réservé aux publics suivants :

- les bénéficiaires du RMI qui y retrouveraient un vrai moyen d'accès au secteur marchand,
- les bénéficiaires de l'ASS, allocation de solidarité spécifique, c'est-à-dire des chômeurs de longue durée indemnisés par l'Etat,
- pour un contingent de 40 % des CAE, aux jeunes en grande difficulté, même non indemnisés.

L'enveloppe budgétaire.

L'enveloppe budgétaire doit être équilibrée à 10 000 embauches par an, et être garantie sur plusieurs années à ce niveau, afin de permettre à tous les acteurs locaux de travailler dans la durée, sans à-coup.

### **3.2.4 - La mobilisation du service public de l'emploi en faveur des bénéficiaires du RMI**

Le service public de l'emploi doit être pleinement mobilisé pour faire accéder au maximum les bénéficiaires du RMI aux différents outils pour l'emploi, et en particulier :

- le contrat de qualification, pour les jeunes, mais aussi pour les adultes ;
- l'apprentissage pour les jeunes des familles au RMI ;
- l'ACCRE, aide aux chômeurs créateurs d'entreprise.

Dans ce but, la coopération entre l'ANPE et l'ADI doit être sensiblement améliorée et renforcée. Il en va de la bonne gestion publique.

\*  
\* \*

**L'ensemble de ces propositions visant à maîtriser et adapter le RMI, à renforcer l'insertion et la mise en activité des allocataires et à favoriser l'accès au congé-solidarité, doit permettre une transformation profonde du RMI et donc de ses effets collectifs sur la société et l'économie. Le nombre de bénéficiaires devrait diminuer de 25 à 30 000 en deux ans, grâce à un dispositif privilégiant la mise en activité professionnelle et favorisant ainsi le dynamisme économique.**

## **DEUXIEME PARTIE :**

### **LES CONDITIONS DE LA REUSSITE : DES SOCIETES PLUS SOLIDAIRES, UNE ACTION PUBLIQUE PLUS DYNAMIQUE**

## 1 DES SOCIÉTÉS PLUS SOLIDAIRES

La solidarité nationale s'exprime fortement en faveur des départements d'outre-mer, et c'est pleinement justifié. C'est le sens même de la départementalisation et la simple expression du principe d'égalité sociale.

La plus grande inégalité dans les départements d'outre-mer provient du chômage et de la pauvreté. Aussi, une solidarité active doit s'exprimer en faveur de l'emploi, mais une solidarité responsable dans laquelle l'Etat et toute la société de chacun de ces départements doivent prendre leur place.

Il convient d'impliquer davantage les ménages dans le développement de l'emploi et des entreprises. De même, nous préconisons la création d'un dispositif de congé-solidaire pour favoriser les départs en retraite et l'embauche des jeunes. Enfin, il nous est apparu souhaitable d'envisager une réforme progressive des compléments de rémunérations dans le secteur public.

### 1.1 - Impliquer davantage les ménages dans le développement de l'emploi et des entreprises

Les ménages sont des acteurs économiques majeurs comme consommateurs. Mais ils jouent aussi un rôle important en tant qu'employeurs directs, en tant que donneurs d'ordre privé, ainsi que par l'utilisation de leur épargne.

L'objectif recherché est d'impliquer plus fortement les ménages, par des dispositifs incitatifs, dans le développement de l'emploi et dans celui des entreprises.

Naturellement, il ne peut s'agir que d'emplois déclarés et une part des créations attendues correspondra nécessairement à une régularisation d'emplois informels. C'est aussi un changement des comportements individuels et collectifs qui est recherché.

#### 1.1.1 - Développer les emplois familiaux déclarés

Le nombre des emplois familiaux est élevé et connaît, semble-t-il, une croissance régulière. Mais le taux de travail dissimulé reste, de façon très significative, voire en hausse du fait de l'existence du RMI.

L'enjeu est de faire comprendre à tous l'intérêt d'une opération à gagnant-gagnant, et nous proposons différentes mesures pour y parvenir :

□ Le statut du travailleur occasionnel (cf. supra) permettra au salarié de travailler dans des conditions légales, avec des garanties, notamment en cas d'accident du travail. Le titre de travail simplifié (de même nature que le chèque emploi-service) sera le vecteur privilégié de cette évolution.

Une vaste opération de promotion sera nécessaire. La simplification et l'absence d'intervention du secteur bancaire, rattaché au chèque emploi service, sont des atouts forts de ce nouveau dispositif.

□ La déduction fiscale pour emploi familial devrait, le cas échéant, être accrue, dans le cadre de la réforme de la réduction d'impôt sur le revenu dans les DOM (cf. infra), afin de réduire le coût de l'emploi. Ajouté au forfait de charges sociales réduit inclus dans le titre de travail simplifié, les intérêts de l'employeur et du salarié doivent converger pour la déclaration de l'emploi.

□ Enfin le dispositif du statut de travailleur occasionnel en faveur des bénéficiaires du RMI, avec une allocation de revenu d'activité (ARA) de 1 000 F par mois durant deux ans devrait contribuer à la diminution de l'emploi non déclaré

### **1.1.2 - Favoriser la déclaration des travaux dans l'habitat**

Les ménages sont des donneurs d'ordre importants en matière de logement, mais l'habitude de la non déclaration est forte.

On peut réduire le travail informel par deux mécanismes complémentaires :

□ du côté de l'entreprise, par les exonérations fortes de charges sociales des travailleurs indépendants et des très petites entreprises ;

□ du côté des ménages, par un aménagement des dispositifs fiscaux actuels dans le cadre de la réforme de la réduction d'impôt sur le revenu.

### **1.1.3 - Inciter les ménages à investir dans l'entreprise**

Alors que les petites entreprises manquent très souvent de fonds propres ou de fonds de roulement et que l'accès au crédit leur est difficile ou trop coûteux, l'épargne est élevée. Mais elle n'est pas suffisamment investie, en particulier à l'intérieur du département.

Nous proposons, dans le cadre de la réforme de la réduction d'impôt, de créer ou d'accroître les possibilités de déductions fiscales, pour investir, soit dans sa propre entreprise, soit dans une entreprise tierce, soit enfin par l'intermédiaire de produits bancaires tels que les fonds communs de placements, le capital-risque...

### **1.1.4 - Réorienter les stratégies fiscales des particuliers**

Les ménages des DOM bénéficient d'une réduction de 30 % de l'impôt sur le revenu (40 % en Guyane) avec un plafond d'environ 30 000 F (40 000 F en Guyane). La dépense fiscale à ce titre est de 1,05 milliard de francs et concerne 180 000 ménages environ.

Cette particularité à laquelle on ne trouve guère de logique économique ou sociale n'est pas défendue par la plupart des interlocuteurs que nous avons rencontrés et la perspective de modifier la nature n'a pas soulevé d'objection majeure mais des recommandations portant sur :

- la nécessaire progressivité dans le temps d'une réforme,
- le souci que les marges financières ainsi dégagées soient affectées sans aucune perte en ligne aux DOM, afin de garantir le niveau d'activité économique.

**La réduction d'impôt actuelle serait remplacée par des réductions dont le bénéfice serait ouvert aux seuls ménages qui engagent des dépenses concourant à la formation et à l'emploi, directement ou indirectement par le biais de travaux ou d'investissements.**

Ainsi par l'élargissement des dépenses fiscales actuelles ou par des mesures nouvelles, on favoriserait :

- les emplois familiaux (par augmentation du plafond visé à l'article 199 sexdecies du CGI) et les frais de garde (article 199 quater du CGI) ;
- les travaux de gros entretien de l'habitation ;
- la mobilité, notamment des jeunes, par l'augmentation de la réduction pour pension alimentaire en cas d'études ou de formation professionnelle en métropole ;
- l'investissement dans les entreprises à titre individuel ou par des produits collectifs.

**Si les ménages n'avaient recours aux marges fiscales ainsi créées ou améliorées qu'à un niveau inférieur en masse à la dépense fiscale actuelle, la différence serait affectée, de façon garantie, au financement des dispositifs en faveur de l'emploi susceptibles d'être retenus dans la loi d'orientation.**

### **1.2 - Créer un dispositif de congé-solidarité pour favoriser les départs en préretraite et débloquer l'embauche des jeunes**

De nombreux interlocuteurs, notamment à la Réunion, ont évoqué l'intérêt d'instituer des dispositifs spécifiques de préretraite dans les DOM. Ils pourraient contribuer à régler le problème aigu du chômage de ces départements.

### **1.2.1 - Une question démographique et économique**

Le marché du travail, déjà très dégradé, va être marqué par un véritable choc démographique dans les dix ans à venir. Ainsi, à la Réunion, la population active, de 285 000 actifs aujourd'hui, augmentera de 7 000 personnes par an environ durant dix ans, puis à un rythme décroissant progressivement ; elle atteindrait 395 à 444 000 dans vingt ans selon les divers scénarios envisagés.

Compte tenu du poids actuel du chômage et du RMI, cette perspective est insupportable en termes économiques et sociaux, amenant à s'interroger sur des sorties anticipées de la vie active pour permettre l'embauche de jeunes.

Le problème est moins sensible aux Antilles ou en Guyane, mais va s'accroître progressivement.

Au-delà de l'aspect démographique, déterminant, se posent aussi des questions d'ordre économique :

□ Dans certains secteurs d'activité, les entreprises ont une pyramide des âges ne correspondant plus ou mal à leurs besoins. En particulier, certains salariés sont usés prématurément (BTP, mais aussi dans l'agriculture, la pêche...). Dans d'autres secteurs (hôtellerie, commerce...), leur qualification est souvent insuffisante. Un rajeunissement des personnels apparaît économiquement souhaitable.

□ Des difficultés existent aussi pour les travailleurs indépendants et la transmission de leur activité : commerçants, artisans, agriculteurs, patrons-pêcheurs. Faute de retraite, ou de retraite suffisante, ils poursuivent souvent leur activité alors qu'il serait souhaitable de la transmettre à un jeune qui pourrait la moderniser, la développer.

□ Le secteur public connaît également des problèmes liés à des départs tardifs en retraite, souvent au-delà de 60 ans et jusqu'à 65 ans voire plus, freinant ainsi l'arrivée de jeunes ainsi que la modernisation des services publics.

C'est un effet pervers des sur-rémunérations des fonctionnaires et assimilés, le passage à la retraite se traduisant par une baisse très brutale du revenu avec la disparition du complément de salaire (on passe ainsi de 1,4 à 0,75 aux Antilles/Guyane et de 1,53 à 1,025 à la Réunion où le complément de rémunération est plus élevé et où les pensions des fonctionnaires d'État sont majorées de 35 %, mais aussi de 1,53 à 0,75 pour les professions sans majoration de pension).

□ Mais le problème est plus vaste : sur le marché du travail, pris globalement, se trouvent de nombreux chômeurs âgés de plus de 50 ans ou des bénéficiaires du RMI de plus de 50 ans. Ainsi, 22 000 bénéficiaires du RMI ont plus de 50 ans.

Le plus souvent, ces personnes ont une formation faible ou très faible et un bas niveau de qualification, et sont « usées » par leur parcours antérieur.

Force est de constater que leur probabilité de retrouver un emploi est très faible, et que les services publics chargés de leur situation et de leur insertion n'en font pas une priorité car ils ploient sous le nombre de chômeurs et de RMIstes.

Un statut plus conforme aux aspirations de ces personnes avec un revenu amélioré et plus digne, serait hautement préférable humainement et socialement. Leur retrait du marché du travail est donc très largement une réalité subie. L'organiser, pour les volontaires, serait souhaitable.

**Certes, en métropole, on n'évoque plus guère les préretraites (même si l'ARPE a été mise en place) et un débat a lieu sur l'âge du départ en retraite. Mais dans les DOM, la situation de la démographie (population jeune et non vieillissante), du chômage et du RMI est diamétralement opposée. Il est indispensable d'en tenir compte. La conclusion est nette : il est impératif de favoriser l'embauche de jeunes en organisant une sortie d'activité plus précoce des actifs âgés, qu'ils soient salariés, non salariés, chômeurs ou bénéficiaires du RMI.**

### ***1.2.2 - Les mécanismes nationaux de pré-retraites sont inadaptés aux DOM et n'y fonctionnent pas***

Cinq mécanismes de pré-retraite ou assimilés existent dans le secteur privé :

- le FNE, fonds national de l'emploi, financé pour l'essentiel par l'Etat,
- l'ARPE, allocation de remplacement pour l'emploi, mise en place par l'UNEDIC ; dispositif avec obligation d'embauche en contrepartie.
- l'ACA, allocation chômeurs, gérée, attribuée par l'UNEDIC aux chômeurs, gère percevant l'AUD, allocation unique dégressive.
- l'ASA, allocation spécifique d'attente, créée par l'Etat en 1998 pour garantir un revenu de 5 000 F par mois aux bénéficiaires de l'ASS et du RMI, gère de moins de 60 ans mais ayant 160 trimestres (40 ans) de cotisations.
- l'allocation de solidarité spécifique (ASS), majorée pour beaucoup de chômeurs, gère relevant du régime de solidarité (Etat), fonctionne de fait comme une pré-retraite (les bénéficiaires sont dispensés de rechercher un emploi et le taux de retour sur le marché du travail est très faible).

Ces mécanismes donnent de faibles résultats dans les DOM :

	Nombre en métropole	Nombre dans les DOM
FNE	86 296	1 707
ARPE	80 577	173
ACA	74 914	209
ASS majorée	92 440	1 876

En termes de ratio, l'écart métropole-DOM est particulièrement parlant :

Dispositif	Ratio	Métropole	DOM
FNE	pour 1000 chômeurs	30	8
ARPE	pour 100 salariés du secteur privé	5,6	0,8
ACA	pour 1000 chômeurs de plus de 50 ans	176	14,5
ASS majorée	pour 1000 chômeurs de plus de 50 ans	217	130

Seuls les chiffres du FNE et de l'ASS majorée concernent des effectifs significatifs. Mais cela renvoie à la fréquence des difficultés d'entreprises et, dans ces dispositifs, l'accès au régime n'est pas bridé par une condition d'activité antérieure. L'ARPE et l'ACA ne fonctionnent quasiment pas et l'ASA pas du tout. Il y a une inadaptation majeure à la situation économique et sociale passée : très peu de salariés disposent de 160 trimestres de cotisations, minimum exigé. Ainsi, à la Réunion, une estimation indique que 13 % seulement des personnes de 65 ans ont acquis le nombre de trimestres nécessaire pour percevoir une retraite à taux plein, et ce chiffre ne monterait qu'à 31 % en 2015. Ce taux - très inférieur à celui de la métropole - résulte du chômage massif et de l'importance du travail non déclaré.

S'agissant de l'ASS, les conditions d'activité antérieure (cinq ans dans les dix années précédant l'entrée au chômage...) excluent un nombre élevé de bénéficiaires d'AUD en fin de droits, surtout après les restrictions apportées, en 1997, au régime des périodes assimilées. L'éviction est encore plus marquée pour l'ASS majorée.

Par ailleurs, dans le secteur public, le dispositif de cessation anticipée d'activité n'est guère utilisé, notamment parce que le départ entraîne la perte du complément de rémunération.

### **1.2.3 - Créer un dispositif de congé-solidarité spécifique favorisant l'embauche de jeunes dans le secteur privé**

Le dispositif instaurerait un départ à 52 ans, pour les salariés ou non salariés sous condition d'embauche de jeunes ou de transmission de l'activité agricole, artisanale ou commerciale ; des publics d'actifs y auraient accès dès 50 ans, diminuant ainsi le nombre de chômeurs et de bénéficiaires de RMI sur le marché du travail.

#### a - Publics concernés

- les salariés de 52 ans et plus de tous les secteurs d'activité
- les non salariés de 52 ans et plus dans l'agriculture, le commerce, l'artisanat, la pêche,
- les bénéficiaires du RMI et de l'ASS de 50 ans et plus.

#### b - Niveau de l'allocation et durée de cotisation

Le niveau de l'allocation dans les dispositifs de préretraite est en général de 65 % du salaire brut (avec 50 % au-dessus du plafond pour le FNE).

Il est proposé un mécanisme tenant compte de la durée de cotisations pour fixer le niveau de l'allocation congé-solidarité (ACS). La prestation aurait le régime de cotisations sociales du FNE et de l'ARPE (8,4 % de RDS, CSG et SS, mais seulement le RDS, soit 0,5 % pour les allocations ne dépassant pas le SMIC). Nous proposons qu'on retienne, comme hypothèse, un taux de 65 % dans la limite du plafond (50 % au-dessus) pour une personne ayant 30 années de cotisations, pour décroître par exemple à 50 ou 55 % avec 5 ans de cotisations, les années de RMI et d'ASS étant assimilées à des années de cotisation.

Un minimum pour l'allocation congé-solidarité serait fixé à 4 500 F/mois pour les salariés et non salariés et à un niveau de 2 500 F par exemple pour les bénéficiaires RMI-ASS.

Le GRAFOS, à la demande de la Préfecture de la Réunion, a étudié un dispositif de préretraite avec 65 % de taux de remplacement et sans condition de cotisation. Cela nous paraît excessif, cela générerait des effets d'aubaine et irait à l'encontre d'une stratégie de lutte contre le travail illégal.

En outre, les 65 % aboutiraient souvent à une chute de revenu lors du passage à la retraite, fréquemment liquidée du minimum vieillesse.

#### c - Travail non déclaré et sanctions

Chaque bénéficiaire de l'ACS devrait signer un engagement sur l'honneur de ne pratiquer aucune activité rémunérée.

En cas d'inobservation, la sanction doit être automatique : suppression de l'ACS et récupération des sommes indûment perçues.

d - Le dispositif serait ouvert pour dix ans, afin de faire face à l'accroissement de la population active durant cette période.

e - Effectifs concernés et coût

Il est toujours difficile de les évaluer, s'agissant de départs volontaires. Nous retenons les estimations suivantes, sachant que les effectifs-cible intègrent ceux qui peuvent y prendre immédiatement (personne de plus de 52 ou 50 ans) et ceux qui atteindront cet âge dans les dix ans de vie du dispositif.

	Nombre potentiel	Taux de départ	Effectifs
Salariés	40 000	40 %	8 000+800/an
Non salariés	13 000	40 %	2 600+500/an
Bénéficiaires RMI	44 000	90 %	20 000+2 000/an
Bénéficiaires ASS	12 200	70 %	4 400+400/an

Le coût du dispositif a fait l'objet d'estimations grossières, tenant compte d'économies directes, auxquelles s'ajoutent des économies indirectes, difficiles à chiffrer.

L'estimation est également sensible aux hypothèses sur les taux de départ, ainsi qu'au niveau des minima proposés. Aussi, le coût net annuel moyen sur dix ans serait compris entre 400 et 600 millions de francs.

S'agissant d'un mécanisme différent dans son esprit des dispositifs de préretraite, il ne paraît pas opportun de solliciter l'UNEDIC, et l'essentiel du financement serait assuré par des recettes nouvelles ou des redéploiements : en particulier, le redéploiement progressif des crédits alloués aux compléments de rémunération du secteur public serait un double acte de solidarité : envers les actifs, âgés, occupés ou non, qui obtiendraient ainsi un statut de non actif, indemnisé avec un repos bien mérité ; envers les jeunes qui seraient embauchés en remplacement des actifs, âgés.

L'Etat pourrait confier la gestion de l'ACS à un organisme social, et par exemple la CGSS.

f - Participation des entreprises

Les entreprises volontaires signeraient une convention avec l'Etat, et s'engageraient à embaucher des jeunes de moins de 30 ans.

Elles y trouveraient largement leur compte : rajeunissement des effectifs, amélioration des qualifications, gain de productivité, masse salariale moins élevée, etc...

Les niveaux d'indemnisation proposés limiteraient le départ de l'encadrement, qui n'est pas souhaitable pour le fonctionnement des entreprises.

Compte tenu des avantages procurés ainsi aux entreprises, il est normal qu'elles apportent leur concours financier, à un niveau négocié, mais qui devrait représenter de 10 à 15 % du coût au moins.

#### **1.2.4 - Favoriser des départs en retraite plus précoces dans le secteur public**

Deux mesures sont proposées pour accélérer les départs en retraite :

##### a - Supprimer le complément de rémunération à partir de 60 ans

Dans les quatre départements, toute majoration cesserait à partir de 60 ans ; les personnels actuellement en fonction au-delà de cet âge (ainsi que ceux approchant 60 ans) bénéficieraient d'un maintien durant un an, pour leur laisser le temps d'organiser la transition.

Ainsi, il n'y aurait plus de dissuadation à partir en retraite avant 65 ans.

Naturellement, les retraités bénéficiant actuellement de cette majoration (Région) la conserveraient.

##### b - Favoriser les cessations anticipées d'activité

Un dispositif spécifique, permettant de partir en retraite à compter de 55 ans avec une pension au taux normal (et donc sans complément à la Région), proposerait une prime de départ égale à une fraction du complément de rémunération restant à percevoir jusqu'à 60 ans. Le taux de la prime (50 % à 55 ans par exemple) diminuerait régulièrement de 55 à 59 ans. La prime de départ serait exonérée d'IRPP à parité avec ce qui existe pour les préretraites dans le privé.

##### c - Deux conditions indispensables

Les deux conditions doivent être remplies, sauf à perdre l'impact emploi de la mesure :

L'interdiction de travailler. Là aussi, un engagement sur l'honneur écrit doit être signé par le bénéficiaire, le remboursement de la prime étant exigé en cas de fraude.

Le recrutement local de jeunes, par des concours organisés sur place, est impératif pour les catégories B et C, avec remplacement nombre pour nombre, afin de réduire le chômage local. Les collectivités locales auraient le choix entre des embauches ou des titularisations d'agents non titulaires.

### **1.3 - Réformer progressivement les compléments de rémunération dans le secteur public**

#### **1.3.1 - L'état des lieux**

##### a - Les éléments composant l'agrégat des sur-rémunérations :

- La majoration des traitements. C'est un élément pérenne et attribué à tous les fonctionnaires en poste dans les DOM quelle que soit leur origine. La majoration est importante : dans la fonction publique d'Etat, 40 % aux Antilles Guyane et 53,6 % à la Réunion ; elle est variable mais toujours forte dans les autres secteurs.
- La prime de mobilité versée en trois fractions sur quatre ans, est importante (un an de salaire brut majoré en fonction des charges de famille), mais elle n'est attribuée qu'aux fonctionnaires qui passent de la métropole dans les DOM et vice-versa. Elle concerne donc un nombre plus réduit de fonctionnaires.
- Les congés bonifiés (35 jours de congés supplémentaires tous les trois ans et prise en charge des frais de transport pour l'agent et sa famille à charge) ne sont accordés qu'aux agents dont le centre des intérêts matériels et moraux se situe en métropole pour les agents travaillant dans les DOM et vice-versa.
- Les retraites des fonctionnaires vivant à la Réunion sont majorées de 35 %, qu'ils aient ou non servi dans les DOM.

##### b - La situation de la Réunion est fortement spécifique :

- la majoration des traitements est plus importante qu'aux Antilles Guyane en raison notamment du maintien, pourtant dépourvu de toute base légale, de l'index de correction historiquement mis en place pour compenser la disparité entre le franc et le franc CFA, ce dernier utilisé jusqu'en 1974, dans ce département.
- la majoration des retraites n'existe qu'à la Réunion.

##### c - Les agents et les salariés concernés

Le rapport PECHEUR (juillet 1996) décrit les différents secteurs concernés par les majorations de rémunération : l'Etat ; les collectivités locales pour leurs agents titulaires ainsi que certains

non titulaires indiciés ; les personnels hospitaliers avec deux régimes différents pour les personnels non médicaux et les personnels médicaux ; la plupart des établissements et organismes publics ; certains secteurs de droit privé (les agents de la sécurité sociale ; Air France ; les établissements médico-sociaux ; les SEM ; certaines associations locales gravitant dans l'orbite des collectivités locales ; le secteur bancaire). Le rapport précité mentionne aussi - sans en chiffrer l'incidence - les majorations des droits et émoluments des avocats et officiers publics et ministériels (+ 40 %) et la valeur de certains actes médicaux et paramédicaux (+ 20 %).

#### d - Les sommes en jeu

On se réfère au rapport PECHEUR bien qu'il sous-estime les enjeux financiers (les données sont partielles pour les organismes publics et parapublics ; il n'a pas valorisé les congés bonifiés et vraisemblablement pas la prime de mobilité dans le sens DOM/métropole. De même, il n'a pris en compte qu'une partie des bénéficiaires - notamment pour les actes médicaux et paramédicaux ; les charges sociales versées - raison de ces compléments de rémunération ne sont, semble-t-il, pas décomptés).

Sur cette base minorée et avec les conventions de calcul indiquées ci-dessus, l'agrégat des sur-rémunérations est de près de 8 milliards de francs.

Sa structure appelle les remarques suivantes :

#### Sur le champ à personnel :

- l'Etat pèse 53 % du total,
- l'enjeu pour le secteur hospitalier et médico-social est important,
- les caisses de sécurité sociale et organismes publics et parapublics ne sont pas un enjeu négligeable,
- le coût du service bancaire est alourdi par les sur-rémunérations.

#### Sur le poids relatif des différents éléments pour l'Etat :

- l'indemnité d'éloignement représente 7 % des compléments recensés (2,4 % de la masse salariale). On ignore son incidence financière dans les autres secteurs ;
- l'index spécifique à la Réunion représente 10 % du coût total des compléments de rémunérations versés par l'Etat.

### **1.3.2 – Les enjeux d’une réforme**

#### a - Un enjeu économique

Pour certains de nos interlocuteurs, l’importance des sur-rémunérations dans la sphère publique pèse sur les prix et exerce une influence à la hausse des rémunérations dans le secteur privé, notamment dans l’encadrement intermédiaire. Il est très vraisemblable qu’elles dissuadent les employeurs publics et l’Etat ne fait pas exception- de recruter à hauteur des besoins, comme s’ils récupéraient partiellement en effectifs le surcoût unitaire de leurs agents. Constaté que ces sur-rémunérations se diffusent dans l’économie des DOM et font à tourner la machine à entretenant la consommation ne suffit pas à les rendre acceptables : une partie de ce pouvoir d’achat est recyclé sur la métropole sous forme d’importations ou d’épargne, et il va de soi qu’il n’est dans l’intention de personne d’exercer une pression d’inflationniste en supprimant 8 milliards injectés dans les DOM. La vraie question est d’apprécier l’intérêt respectif du système actuel et de systèmes alternatifs à enveloppe constante.

#### b - Un enjeu politique

L’éclatement de la société des DOM entre un secteur à garantie d’emploi et forte rémunération et un secteur exposé à salaires inférieurs, et enfin, à la marge de la société, une population en sous emploi ou chômage massif est profondément malsain. Il ne peut que renforcer le sentiment d’exclusion des jeunes et susciter des réactions contre la métropole.

#### c - Un enjeu pour les finances des collectivités locales

Au-delà du surcoût actuel, les budgets de ces collectivités sont exposés à la pression de demandes de titularisation d’un nombre élevé d’agents qui demandent que celle-ci se fasse à la valeur majorée actuelle des titulaires.

Il est certes difficile de chiffrer l’impact total d’une mesure généralisée de titularisation à ces niveaux. L’estimation d’un milliard est cependant régulièrement avancée. Ce montant représente, à titre de comparaison, environ 40 % des dépenses d’investissement des communes des DOM, hors remboursement d’emprunts, pour 1997.

#### d - Un enjeu de financement du pacte pour l’emploi

L’ampleur des besoins de financement du pacte pour l’emploi exige qu’on recherche les marges de redéploiement au sein des transferts ou dépenses publics.

### **1.3.3 – Les contraintes**

Nous nous bornons ici à situer quelques références à techniques que nous avons retenues.

a - Nombre de nos interlocuteurs ont évoqué le lien qu'il fallait établir entre le dossier des sur-rémunérations et le niveau des prix.

Selon eux, les prix dans les DOM étant plus élevés qu'en métropole, ce différentiel justifierait une partie de la sur-rémunération qui ne saurait être réduite sans qu'on ait au préalable établi, sur des bases méthodologiques incontestables, le niveau de ce différentiel et entrepris une politique vigoureuse pour diminuer les prix.

Nous ne partageons pas cette analyse. Non pas que nous récusions la logique de ce raisonnement, mais nous pensons qu'on peut entreprendre dès maintenant une réduction des sur-rémunérations pour autant que l'effort demandé aux agents des fonctions publiques soit cohérent avec les études disponibles sur le niveau des prix.

Dans ce contexte, on pourrait articuler la démarche de la façon suivante :

- une première étape modérée à l'horizon de la loi d'orientation pour laquelle le niveau à cible peut être raisonnablement accepté sans avoir à se référer aux prix ;
- la relance des travaux sur les prix et leur formation ;
- une action sur les prix ; c'est dans ce sens, entre autres considérations, que la question de l'octroi de mer devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie.

b - Une contrainte de progressivité: les agents en place ne sauraient voir leur budget brutalement déséquilibré, d'autant qu'ils sont souvent engagés dans des crédits à long terme pour l'acquisition de biens sur place, d'investissements ou encore de dépenses de formation.

c - Une contrainte d'affectation : la totalité des sommes économisées doit être affectée aux DOM.

- Sans risque de contestation politique. La méfiance des interlocuteurs que nous avons rencontrés dans les DOM est générale. Il faut donc intégrer dans la loi d'orientation des garanties claires sur la transparence des chiffres et les processus d'affectation des crédits à redéployer.
- Sur des objets clairs et globalement jugés positifs pour l'emploi par la population et les syndicats. Cette nécessité s'illustre par exemple par le point de vue d'un syndicat important de salariés qui refusait de façon formelle une affectation au financement des exonérations de charges sociales.

d - Une contrainte d'égalité: il faut profiter de la réforme envisagée pour régler des contentieux portant sur des mesures d'alignement sur la législation métropolitaine. Nous proposons à ce titre

trois mesures favorables aux fonctionnaires qui pourraient atténuer la pression envisagée sur les sur-rémunérations.

e - Une contrainte de cohésion sociale qui renvoie à la perception faite localement de toute réforme de ce système. L'histoire a montré que ce dossier était l'objet de polémiques et de blocages. Il est vécu de façon très différente aux Antilles-Guyane et à la Réunion. Dans le premier cas, le sujet est peu évoqué et les avis partagés. Tel n'est pas le cas à la Réunion où, très majoritairement, s'est faite jour, tant dans les milieux politiques qu'économiques, la conviction que les compléments de rémunération menacent la cohésion sociale.

### **1.3.4 - Les orientations**

#### a - La fonction publique de l'Etat

- La majoration de traitement

Le scénario que nous suggérons de mettre en discussion, et notamment de soumettre à la concertation avec les syndicats, reposerait sur deux principes :

Pour les agents actuellement en fonction, une réduction progressive du taux de majoration serait prévue et s'étalerait sur la durée de la loi d'orientation.

Pour les embauches, celles-ci se feraient au niveau où s'établirait le coefficient de majoration. Il n'y aurait donc pas de système dualiste des rémunérations en fonction de la date d'embauche.

Le coefficient à cible à pour 2007 serait fixé à 1,35 pour la Réunion (suppression du correctif CFA qui n'a plus de base légale) et 1,33 pour les Antilles-Guyane (baisse de 1 point par an dans l'hypothèse d'une période de sept ans, retenue pour la loi d'orientation).

L'effort ainsi demandé est de 1,67 % par an à la Réunion et de 0,7 % aux Antilles-Guyane. Il sera sensiblement inférieur après impôt et après les trois mesures d'alignement proposées ci-après.

- l'alignement des prestations familiales (actuellement inférieures de 14 % à celles de métropole) ;
- l'extension des allocations de logement (actuellement non attribuées) ; cela avantagerait en termes relatifs les fonctionnaires les plus modestes (condition de revenu) et ceux qui ont des charges locatives ou d'accession à la propriété (les propriétaires sans charge d'accession n'y ont pas droit) ;
- l'extension de l'indemnité de résidence en se calant sur le taux de la région parisienne (3 % du salaire brut).

Toutes choses égales par ailleurs, une telle politique, favorable aux fonctionnaires jeunes et bénéficiant d'un indice modeste ou moyen, nous semble positive en termes de dynamique sociale.

On pourrait compléter cette option de base par un mécanisme spécifique aux fonctionnaires les plus âgés : suppression de la majoration à 60 ans ; incitation au départ par le versement sous forme de prime de tout ou partie de la majoration restant à courir entre le départ et 60 ans. Ce serait le pendant du régime des retraites dans le privé que nous proposons par ailleurs.

**Les mesures suggérées ici nous paraissent prendre en compte les contraintes évoquées précédemment, à l'exception peut-être de la dernière d'entre elles aux Antilles-Guyane. Rien n'interdit alors, dans la phase actuelle, de tenir compte d'une situation où, dans un seul des quatre départements, s'exprime sur ce sujet une forte volonté de réforme.**

- La prime d'éloignement et la réforme des congés bonifiés représentent un enjeu financier moindre : il peut être évalué (dans le sens métropole/DOM) à une dépense de l'ordre de 200 à 250 millions.

L'opportunité de la réforme est controversée. Le rapport LISE/TAMAYA pour sa part propose de plafonner l'indemnité d'éloignement versée aux agents de catégorie A.

- Les sommes dégagées seraient reversées dans un compte spécial qui pourrait être géré de manière paritaire entre les représentants de l'Etat et ceux des organisations syndicales dans chaque département. Ce comité aurait à affecter les sommes destinées aux actions en faveur de l'emploi. Il pourrait proposer de nouvelles mesures propres à contribuer au développement économique.

#### b - Les autres secteurs

- Les collectivités locales

Elles devraient s'aligner sur l'Etat pour la rémunération des agents titulaires. La loi d'orientation devrait prévoir que la régularisation éventuelle des agents contractuels se ferait sans application des coefficients de majoration afin de ne pas peser sur les finances locales.

- Le secteur hospitalier

Dans ce secteur, les sommes dégagées pourraient être affectées à un programme finalisé d'embauches pour assurer le service public.

- Les organismes publics

Ils seraient invités à prendre des mesures cohérentes avec les options dégagées par la loi d'orientation.

- Les caisses de sécurité sociale

Les ministres de tutelle de ces caisses saisiraient l'UCANSS en indiquant l'objet de l'affectation des économies (notamment le renforcement des politiques de contrôle de RMI et recouvrement et des budgets d'action sociale).

- Le secteur bancaire

Saisine de l'AFB ; combinée avec les mesures tendant à faciliter l'accès des entreprises au crédit, la baisse du coût de gestion des banques contribuerait à réduire l'écart actuel des taux qui pénalise les entreprises.

c - La majoration des retraites à la Réunion

Une évolution similaire à celle des sur-rémunérations peut être envisagée à la Réunion pour les fonctionnaires de la retraite.

## 2 - UNE ACTION PUBLIQUE PLUS DYNAMIQUE

Une politique ambitieuse en faveur de l'emploi, une stratégie de développement économique durable, doivent pouvoir s'appuyer sur une organisation territoriale adaptée et sur une gestion saine. Le constat est lourd et de gros progrès sont indispensables, au niveau des services de l'Etat, au niveau des collectivités territoriales ainsi que des établissements et organismes publics ou para-publics.

Nous n'entrerons pas ici dans tous les sujets, mais quelques axes nous paraissent essentiels.

### 2.1 Une variable d'action essentielle : la commande publique

#### **2.1.1 - Accroître progressivement le niveau de la commande publique dans les DOM**

a - L'influence de la commande publique sur l'économie

Le niveau de la commande publique exerce une influence déterminante sur l'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics, et au-delà sur l'ensemble du développement économique compte tenu du poids de ce secteur.

Inversement, les coups de la commande publique ont des effets négatifs sur l'économie, et déstructurant pour le secteur du BTP. La fin des grands chantiers en Guyane en est l'exemple extrême, mais de simples irrégularités ont déjà des répercussions sensibles. Le BTP à la Réunion a perdu 5 000 emplois, soit le tiers des effectifs de 1991 à 1996.

Même s'il est souhaitable de développer la commande privée, et les propositions du présent rapport ont pour objectif premier d'y contribuer, il reste indispensable de jouer sur le niveau (et sur la régularité) de la commande publique pour alimenter l'économie et créer des emplois. L'effet de levier est important et direct.

#### b - Les besoins d'investissements collectifs sont encore massifs

Qu'il s'agisse de retards d'équipements, d'accompagnement de la démographie (écoles, secteur sanitaire et social...) ou de besoins plus récents tels que les transports en commun, l'environnement (assainissement, traitement des déchets et recyclage...), ou encore d'investissements pour préparer le futur, par exemple avec un rôle technologique fort dans chaque département comme il y a KOUROU en Guyane, les besoins sont massifs et nécessitent un effort croissant de l'Etat, aux côtés des collectivités.

Le secteur du logement, lui aussi, doit bénéficier d'efforts accrus et durables, car les besoins en logement sont très élevés et le niveau actuel de la LBU, ligne budgétaire unique, ne permet pas de répondre à l'ampleur des problèmes d'ici dix ans.

#### c - Programmer l'accroissement de la commande publique pour obtenir le meilleur effet sur l'emploi

Il n'était pas envisageable, dans le cadre de ce rapport, d'analyser de façon systématique les bases de programmation des équipements publics.

Mais il est essentiel d'effectuer cette programmation pluriannuelle, et de faire évoluer positivement et régulièrement le niveau global.

La visibilité à moyen terme, l'accroissement progressif du niveau d'ensemble sont les meilleurs moyens de favoriser le développement et la structuration du secteur du BTP, avec une réduction du travail dissimulé, et des effets indirects sur toute l'économie.

L'effet sur l'emploi sera direct et c'est un des meilleurs leviers dont dispose l'Etat, à condition de veiller à la régularité du niveau de commande et d'activité (cf. infra, proposition d'un fonds de régulation conjoncturelle).

Nous pouvons escompter la création de plusieurs milliers d'emplois et réduire également fortement le travail non déclaré, compte tenu des mesures d'exonération de charges proposées pour les petites entreprises.

Ceci suppose un engagement budgétaire de l'Etat, croissant régulièrement et de façon très sensible, d'une part, pour ses propres investissements, d'autre part, pour accompagner les collectivités territoriales. La mobilisation des fonds européens assurera le complément mais leur intervention suppose l'existence de contreparties nationales, et donc des moyens de l'Etat.

L'engagement supplémentaire de l'Etat, en investissement, devra être de plusieurs milliards de francs au cours des années qui viennent. **Les contrats de plan Etat/Région et la DOCUP avec l'Union européenne sont les vecteurs privilégiés de cette programmation.**

Au-delà de l'effet emploi, soulignons l'importance d'assurer un bon niveau d'équipement des DOM, pour leur réussite économique (tourisme) ainsi que pour leur rôle dans leur zone régionale.

#### d - Faciliter l'accès des entreprises à la commande publique

Les entreprises du secteur du BTP, souvent petites, rencontrent des difficultés d'accès aux marchés publics, difficultés liées à l'application des règles du code des marchés publics.

Deux types de difficultés sont particulièrement rencontrés : les entreprises ne sont pas à jour de leurs charges sociales et fiscales, et ne peuvent donc disposer des certificats prévus par le code des marchés ; elles sont alors, de fait, renvoyées à la sous-traitance dans des conditions qui favorisent le travail illégal. Autre type de difficulté, c'est la taille des marchés qui entraîne une sous-traitance en cascade, non contrôlée et favorisant le travail illégal.

Avec l'accroissement de la commande publique, il est nécessaire d'assainir la situation du secteur du BTP, les règles des marchés publics doivent être adaptées :

Les attestations fiscales et sociales doivent être délivrées pour l'année, dès qu'un plan d'apurement est passé avec la CGSS ou les services fiscaux. C'est une forme de moratoire, pour faciliter la mise à jour : le dispositif puissant d'exonération de charges sociales pour les petites entreprises en sera le levier ; il faut aller au bout de la logique et leur permettre d'accéder aux marchés publics. Naturellement, l'attestation sera refusée l'année suivante si le plan d'apurement n'est pas respecté

Une formule de ce type a été expérimentée en Guyane, avec des effets positifs.

Favoriser l'allotissement et limiter la sous-traitance.

Plusieurs propositions, cohérentes avec celles préconisées par MM. LISE et TAMAYA, vont dans ce sens : les appels d'offres doivent favoriser l'allotissement, d'une part, les regroupements d'entreprises, d'autre part.

Limiter la sous-traitance à deux niveaux s'il s'agit d'une entreprise générale, à un niveau dans les autres cas, éviterait ce phénomène de sous-traitance en cascades. Les sous-traitants doivent

obligatoirement être agrées par le maître d'ouvrage, avec vérification de la situation fiscale et sociale, et le paiement direct doit être étendu aux sous-traitants de deuxième rang.

Ces mesures sont de nature à clarifier les rapports entre donneurs d'ordre et sous-traitants et à assainir l'ensemble du secteur.

### **2.1.2 - Organiser une gestion efficace de la commande publique**

La commande publique est déterminante pour l'activité du secteur du BTP, qui lui-même est un moteur essentiel de l'économie.

Les coups dans ce secteur ont des effets de déstructuration et l'objectif est de faire évoluer le niveau d'activité du BTP régulièrement à la hausse (car les besoins d'équipement et de logement sont très importants encore) afin de permettre un développement structuré et régulier du BTP avec des créations d'emplois à clé et non des sous-traitances en cascade et du travail illégal.

Quelques propositions concrètes sont faites :

#### a - Créer un comité de coordination de la commande publique (CCCP)

Au niveau de chacun des quatre départements, ce comité, placé sous la présidence du préfet, réunirait au moins deux fois par an les principaux maîtres d'ouvrage<sup>6</sup> et les représentants de la profession.

Il serait chargé d'analyser et de suivre la commande publique et de veiller à une bonne régulation.

L'Etat doit jouer tout son rôle : la DDE assurerait le secrétariat du CCCP, effectuerait des analyses économiques. L'expérience de la Guyane, avec son observatoire de la commande publique, mérite d'être généralisée. Ensuite, l'Etat par son poids propre (investissements de l'Etat, LBU) doit favoriser une programmation régulière, en cassant les "saisonnalités" qui n'ont pas lieu d'être.

L'enjeu économique, notamment en termes d'emplois déclarés, est fort.

#### b - Créer, ou utiliser, un fonds de garantie et d'avance pour les collectivités

L'accès à la trésorerie pour les collectivités est essentiel face aux délais de versement de subventions, en provenance de l'Union Européenne. L'absence de trésorerie empêche souvent le démarrage d'opérations.

Un fonds de garantie ou d'avance devrait être mis en place pour pallier cette difficulté sans préjudice des autres problèmes de trésorerie à régler.

---

<sup>6</sup> Etat, collectivités, opérateurs du logement social.

### c - Créer un fonds de régulation conjoncturelle

L'Etat doit disposer, dans chaque DOM, d'un fonds de régulation conjoncturelle afin de permettre le déblocage d'opérations en fonction de la situation conjoncturelle, et garantir la croissance régulière de la commande publique.

Ce fonds, après une dotation initiale, pourrait être alimenté par un prélèvement sur l'ensemble des crédits d'investissement de l'Etat.

### d - Garantir le respect des délais de paiement

Les délais de paiement sont fréquemment aberrants dans les DOM, atteignant généralement plusieurs mois, mais aussi dépassant quelquefois l'année.

Ceci est générateur de dysfonctionnements graves : accroissement des coûts, problème de trésorerie des entreprises, travail illégal, perte de confiance, difficultés d'accès et coût du crédit bancaire.

Cette situation doit être assainie et ce sera un élément déterminant pour l'accès au crédit bancaire. Plusieurs axes sont à mettre en œuvre :

- L'Etat doit payer dans les délais, et donc disposer des délégations de crédits de paiement en temps et heure, et au niveau nécessaire. A défaut, instruction doit être donnée aux comptables d'appliquer systématiquement et automatiquement les intérêts moratoires ; leur responsabilité doit être engagée, et le ministre du Budget doit prendre ses responsabilités.
- Le fonds de garantie et d'avance envisagé ci-dessus.
- L'assainissement des finances des collectivités locales, et leur responsabilité est indispensable (cf. infra).

## **2.2 - La place des acteurs publics**

### **2.2.1 - Organiser efficacement les services déconcentrés de l'Etat**

Face à la situation économique et sociale, et dans le contexte de la décentralisation, l'Etat déconcentré apparaît éclaté, réparti en de multiples services, souvent n'ayant pas la taille critique, avec superposition d'un niveau régional et d'un niveau départemental. Ainsi, le Préfet de Guyane estime à une cinquantaine le nombre de services de l'Etat.

Mieux faire fonctionner l'Etat, qui dispose de nombreux fonctionnaires motivés et de qualité, est une condition de base. Il faut réaffirmer le rôle du préfet : chef de l'ensemble des services

d'être concentrés (à quelques exceptions près), il doit disposer de l'autorité nécessaire, et doit être comptable devant le gouvernement non seulement des questions d'ordre public, mais aussi de la politique de développement durable du département, ainsi que de la politique de l'emploi et de l'insertion.

Les points suivants sont nécessaires pour conforter ce rôle ;

- renforcer les moyens du SGAER, avec en particulier une cellule "Europe" forte ;
- regrouper systématiquement, en un même service, l'échelon régional et l'échelon départemental ;
- faire des DOM des départements pilote en matière de réforme de l'Etat, en particulier en regroupant systématiquement les administrations : les grandes bien sûr (par exemple DDE-DDA, DDASS-DDTEFP...) mais aussi les plus petites, dont certaines pourraient être intégrées au SGAER ;
- il faut donner au préfet des pouvoirs réels dans ce sens et ne pas s'incliner devant les résistances des administrations centrales ;
- renforcer les effectifs de cadres de l'Etat, en allant bien au-delà des normes et ratios habituels qui n'ont pas de sens : par exemple, comment lutter contre le travail illégal en Guyane avec les normes d'inspecteur et de contrôleur du travail d'un département de 160 000 habitants ?
- amplifier l'effort engagé en matière de cadastre et d'assiette des impôts locaux (recensement du bâti, adressage...) car l'égalité devant l'impôt n'est pas respectée, l'assiette fiscale est très inégale et la fiscalité très élevée pour ceux qui paient. L'Etat assume une lourde perte chaque année par la garantie de recettes fiscales aux collectivités locales alors que les rentrées réelles sont nettement plus faibles;
- assurer sérieusement le contrôle de la légalité (avec bon sens toutefois compte tenu de la réalité différente de celle de la métropole) et veiller particulièrement à la question des permis de construire.

### **2.2.2 - Clarifier les rôles de chacun des acteurs et simplifier la répartition des compétences**

La mission a été frappée par l'enchevêtrement des rôles, les superpositions de financements, les multiplicités d'organismes.

Tout cela est source de complexité, de lourdeurs, même si quelquefois cela ajoute de la cohérence ; c'est aussi une source de lenteur, de paralysie et de gaspillage.

Ainsi le financement d'opérations associe fréquemment quatre ou cinq financeurs, voire plus, depuis l'Europe et l'Etat jusqu'à la commune en passant par le conseil régional et le conseil général : il y a toujours un des partenaires en retard, ou en rupture de trésorerie, ou en désaccord. Pourtant, la décentralisation avait voulu éviter les financements croisés !

Plusieurs propositions vont dans le sens de la simplification et la clarification des règles.

#### a - La clarification des compétences entre conseil général et conseil régional

Les orientations du rapport de MM. LISE et TAMAYA fournissent de très utiles propositions en ce sens.

b - Limiter à deux ou trois maximum le nombre de financeurs pour chaque projet, en se répartissant les règles, et en concentrant les aides de l'Europe sur les grosses opérations. La région, en cohérence avec ses compétences, agirait sur les projets de développement et d'infrastructures tandis que le conseil général soutiendrait davantage les communes.

#### c - Renforcer les chambres consulaires et prévoir la possibilité légale de les regrouper

Les chambres consulaires forment des rouages importants pour le développement de l'économie, notamment à travers l'apprentissage.

Or, dans les DOM, elles sont de qualité variable, certaines ayant des difficultés structurelles graves. Ainsi, en général, les Chambres des Métiers ont du mal à encaisser la taxe d'apprentissage.

L'Etat doit engager avec ces établissements publics un plan pluriannuel de restructuration et de dynamisation <sup>a</sup>, pour qu'ils assument pleinement leurs missions, et en particulier l'assistance technique aux entreprises, petites ou non, à la création d'entreprises...

Dans ce cadre, face aux difficultés des Chambres des Métiers, il faut sans doute prévoir dans la loi la possibilité de fusionner certaines chambres en une chambre unique de commerce, d'industrie et des métiers. La question se pose en particulier en Guyane, mais aussi en Guadeloupe.

#### d - Vers un guichet unique des cotisations sociales

La multiplicité des collecteurs de cotisations sociales, l'absence de certaines caisses dans certains départements, empêchent une politique cohérente en matière de recouvrement de cotisations sociales.

L'unicité de procédure et d'interlocuteur, la possibilité de mieux gérer un étalement ou un plan d'apurement, la présence sur le territoire sont autant d'atouts qui militent pour l'unicité de guichet, qui paraît devoir être la CGSS, vu l'importance de son rôle actuel.

Une réflexion doit être menée pour permettre une dérogation des différents organismes concernés par la CGSS, même si certains d'entre eux sont très réticents a priori.

### **2.2.3 - Pour une gestion assainie et dynamique des collectivités territoriales**

Acteurs majeurs du développement, les collectivités territoriales des DOM sont globalement en situation difficile : une fraction non négligeable est sous tutelle de la Chambre régionale des Comptes, en particulier en Guadeloupe ; elles sont endettées, avec des charges très lourdes et peu de capacité d'investissement. L'absence de trésorerie bloque l'engagement de projets, entraîne des délais de paiement déraisonnables, voire aberrants. Les charges sociales ne sont pas toujours payées.

#### a- Des ressources importantes, mais des charges lourdes et des risques élevés

Les collectivités locales bénéficient pourtant de ressources spécifiques élevées, analysées par le rapport de MM. LISE et TAMAYA. Ainsi, l'octroi de mer, des règles plus favorables pour la dotation globale de fonctionnement (DGF), l'attribution entière du FCTVA alors que la TVA est à 9,5 % (contre 20,6 % en métropole) et même 0 % en Guyane sont des atouts, comme le FIDOM et les fonds européens.

Il est vrai que ces collectivités supportent aussi des charges très lourdes : aide sociale, besoins d'équipements importants, services très nombreux en personnels mais sous-encadrés.

A cet égard, soulignons une charge particulière: le personnel titulaire bénéficie en effet des majorations de salaire (40 % aux Antilles-Guyane, 53 % à la Réunion), ce qui alourdit fortement la masse salariale. Mais, bien davantage encore, la menace de titularisation de tous les agents non titulaires, plus nombreux encore, constitue un risque budgétaire de première importance.

#### b - Mettre à disposition des collectivités des cadres de l'Etat

Les collectivités hésitent à recruter des cadres, en particulier métropolitains. Cela peut se comprendre, même si le principe d'égal accès à la fonction publique ne saurait être remis en cause. Pourtant, de vraies difficultés d'encadrement se posent, ainsi que pour la conduite et le montage d'opérations.

Aussi, l'Etat pourrait proposer la mise à disposition gratuite, pour des périodes et missions données, de cadres de l'Etat, permettant d'accroître les compétences techniques et administratives lorsque cela est nécessaire pour l'avancement des projets.

### c - La loi doit prévoir que la régularisation des agents non titulaires se fasse au taux de rémunération métropolitain

Il faut tout à la fois prendre en compte la demande des agents et éviter de déstabiliser les budgets locaux. Ainsi qu'il a été précisé ci-dessus, la loi d'orientation devrait prévoir que la régularisation éventuelle des agents contractuels se ferait au taux métropolitain.

### d - L'assiette des impôts locaux et l'égalité devant les charges publiques

Les impôts locaux, hors taxe professionnelle, c'est-à-dire impôts fonciers et taxe d'habitation, souffrent de plusieurs maux :

- l'assiette est très incomplète, avec notamment de nombreuses constructions réalisées sans permis de construire et non recensées. Les problèmes d'adressage sont très nombreux.
- l'abattement général à la base de 40 % et l'exonération des occupants de logements dont la valeur locative n'excède pas 40 % de la valeur locative moyenne provoquent un resserrement général de la base taxable. Les abattements familiaux sont plus restreints en revanche qu'en métropole.

Combiné avec le point précédent, cela aboutit à une concentration très forte des impôts locaux sur une fraction de la population, avec des niveaux quelquefois aberrants.

Ainsi apparaît-il indispensable :

- de poursuivre l'élargissement de l'assiette par le cadastre, en partenariat avec les collectivités locales. En cas d'absence de noms de rues, des numéros peuvent les remplacer à titre provisoire (le renforcement des services du cadastre est également une nécessité);
- de supprimer les spécificités de la fiscalité locale : cet élargissement d'assiette doit être répercuté automatiquement sur les taux, réduits à due concurrence par une disposition législative, faute de quoi il y aurait des situations insupportables. Les conseils municipaux resteraient, bien entendu, libres ensuite d'instaurer les abattements locaux ou de modifier les taux.

### e - Reconstituer la trésorerie et apurer les retards de paiement, à l'occasion de la hausse des dotations du fait du recensement

Le problème chronique de l'insuffisance de la trésorerie doit pouvoir trouver une solution, totale ou partielle en l'an 2000. En effet, la DGF, dotation globale de fonctionnement, augmentera, en règle très générale, du fait de l'augmentation de la population constatée au recensement de 1999.

Il serait judicieux d'utiliser cette marge pour améliorer la trésorerie et apurer les retards de paiement, afin d'enclencher un cercle vertueux dans la commande publique.

Un dispositif conventionnel entre l'Etat et les collectivités, pour adapter à la situation de chacune, pourrait être mis en place pour constituer une réserve de trésorerie, dans un cadre législatif éventuellement.

#### **2.2.4 – En appeler à la responsabilité individuelle et collective**

Une stratégie de développement durable suppose que chacun, individuellement et collectivement, assume sa part de responsabilité dans cette stratégie. La réalité actuelle est difficile de ce point de vue, même s'il faut se garder de toute généralisation, d'autant que les écarts sont importants entre les départements, mais aussi à l'intérieur de chacun d'entre eux.

##### a - Une situation difficile

Nous avons déjà souligné que les DOM connaissent des taux élevés de manquement aux règles de contribution aux charges publiques (qu'il s'agisse des charges sociales ou des impôts), privés (par exemple l'assurance automobile) ou aux règles d'urbanisme (absence de permis de construire). Que des hôpitaux, des collectivités locales, des entreprises (particulièrement en Guadeloupe), n'assument pas leurs charges sociales, est clairement anormal.

La diffusion du travail dissimulé, des retards de paiement, des infractions à une multitude de règles collectives, doivent être éradiqués dans un premier temps, puis réduits.

Au-delà des distorsions de concurrence dont pâtissent les entreprises et ménages à en règle, la situation actuelle entretient un climat d'instabilité dans les DOM et suscite en métropole des réflexes protectionnistes dangereux. Les comptes publics se trouvent profondément dégradés, freinant les efforts d'investissement pourtant nécessaires si l'on veut donner aux populations des DOM la parité de services qui leur est due.

Sans doute faut-il souligner que cette situation :

- trouve en partie son origine dans les difficultés économiques réelles que connaissent de nombreux acteurs économiques de ces départements,
- est entretenue par de fréquents dysfonctionnements des services publics (voir par exemple la concentration d'appels de cotisations pour les ETI de la Réunion),
- est favorisée par l'insuffisance de l'information économique et, malgré des efforts récents, par un déficit dans les relations entre les administrations régionales et leurs interlocuteurs.

Mais on ne saurait se contenter de ces explications pour se résigner à cet état de fait avant tout juridiquement aux DOM.

#### b - Un compromis historique

Il nous semble nécessaire, pour entreprendre le retour à la norme, de partir d'un principe de réalité

Il est en effet illusoire de vouloir, dans la conjoncture économique et sociale actuelle, parvenir rapidement à une situation normale sur tous les fronts tout de suite et se caler sur les références métropolitaines (par exemple sur les charges sociales). D'où le « compromis historique » que nous proposons :

- nous sommes allés aussi loin que possible dans la définition de règles spécifiques qui aident les entreprises et les ménages à désormais déclarer l'emploi et s'acquitter de leurs obligations légales et réglementaires : puissant dispositif d'exonérations de charges sociales, aménagements fiscaux, statut du salarié occasionnel. Beaucoup de ces mesures trouvent une partie de leur fondement dans une logique économique (abaissement du coût de travail, reconstitution des marges financières en vue de développer l'emploi) ; mais elles sont aussi inspirées par la volonté d'une normalisation de la situation.

- en contrepartie, **il est impératif que les règles nouvelles, largement dérogatoires par rapport à la métropole, soient désormais appliquées** et que les institutions qui gèrent la collecte des charges sociales et fiscales mettent en œuvre, sans hésitation ni délai, les procédures dont elles disposent pour parvenir à une situation voisine de celle de la métropole. Ainsi, les permis de construire doivent être déposés et l'assiette fiscale locale remise à jour.

Il nous semble nécessaire à ce titre que les administrations concernées (Etat, Sécurité sociale, collectivités locales) mettent à profit le second semestre de 1999 pour établir un bilan exhaustif de la situation actuelle qui servira de référence de départ et une analyse des moyens dont elles doivent être dotées pour assumer pleinement leur rôle dans l'établissement des assiettes et le suivi des procédures de recouvrement. Ce bilan devrait servir de base à des programmes finalisés dont la mise en œuvre serait suivie par la Commission que nous proposons de créer ci-dessous. La mise en œuvre de ces programmes devrait donner lieu à une large publicité ainsi qu'à l'adoption, si nécessaire, de mesures d'intéressement financier qui récompenseront les succès et sanctionneront les échecs.

Des programmes finalisés doivent aussi être mis en œuvre pour les permis de construire et l'assiette fiscale locale, ainsi que pour la lutte contre le travail illégal.

C'est un vaste chantier, où chaque acteur doit avoir sa place et l'assumer. Ce sera un signal fort pour l'ensemble de la population.



**TROISIEME PARTIE :**  
**LE FINANCEMENT : LES MOYENS D UNE AMBITION,**  
**L IMPERATIF DE LA TRANSPARENCE**

## 1 - FINANCER LES BESOINS DES DEPARTEMENTS D OUTRE-MER

On a proposé dans ce rapport des réformes dont le coût est d'ordre significatif (CJ) ; extension des exonérations de cotisations ; retraites notamment). Mais on n'a pas recensé les dépenses en équipements et fonctionnement qu'il faudra assumer, notamment dans les domaines de l'éducation, des services sanitaires et sociaux, dans le logement, pour assurer aux populations des DOM, en forte croissance démographique et parfois en retrait par rapport aux standards de la métropole, la parité de service à laquelle elles ont droit.

On comprend dans ce sens l'insistance mise par la plupart des interlocuteurs que nous avons rencontrés à refuser le principe d'une loi à budget constant. Il leur semble naturel que la solidarité nationale conduise à accroître les transferts nets en provenance de la métropole. La remise à niveau des dotations apportées aux collectivités locales par l'Etat à la suite du recensement sera une première étape en ce sens.

Les mêmes interlocuteurs associaient le plus souvent à cette option de solidarité nationale, le souci que soient recherchées des marges de redéploiement ou d'économies au sein des DOM. Citons à cet égard le fait qu'ils aient abordé très fréquemment des dossiers aussi sensibles que la sur-rémunération dans la sphère publique, des dépenses fiscales dont la logique économique ou sociale est contestable ou le niveau de la fiscalité indirecte.

Leurs approches sur ces points étaient évidemment variables mais elles étaient convergentes sur trois principes :

- la progressivité dans la mise en œuvre,
- le souci d'une transparence totale dans l'évaluation des économies ou redéploiements,
- la volonté que les marges dégagées fassent l'objet d'affectations claires, précises et garanties par la loi.

Il conviendra de satisfaire à ces principes si l'on veut éviter des blocages majeurs.

C'est dans cet esprit que le présent rapport propose une instance et une procédure vérifiant leur correcte prise en compte.

Au-delà de ces principes, la clarification dans la répartition des compétences d'une part, des financements d'autre part, est une nécessité. Nous n'avons pas abordé, sauf exception, ces problèmes qui relevaient directement de la mission confiée par le Premier ministre à MM. LISE et TAMAYA.

## 1.1 - La fiscalité indirecte

### 1.1.1 - Le niveau de la TVA

Beaucoup de nos interlocuteurs ont rappelé le précédent de la loi du 25 juillet 1994 où les exonérations de charges avaient été gagnées par le relèvement de deux points de TVA et souligné que l'opération n'avait pas entraîné de poussée sur les prix.

On pourrait selon eux, envisager une opération de ce type pour autant que :

- le niveau global de la fiscalité indirecte globale (TVA + octroi de mer) ne dépasse pas la TVA métropolitaine,
- le cheminement dans le temps n'entretienne pas de poussée inflationniste marquée.

De quelle marge peut-on disposer au regard de ces critères ?

L'écart des taux de TVA entre DOM et métropole représente une moins-value évaluée à 7,6 milliards de francs ; par contre, le produit de l'octroi de mer est de 3,5 milliards. Le solde à disposition est donc de l'ordre de 4 milliards.

Mais un alignement brutal des taux de TVA pour à lever à ce disponible est irréaliste au regard du risque inflationniste qui désorganiserait les économies locales et pénaliserait les plus pauvres. Il faudra trouver le bon niveau et le bon rythme sur la période d'application de la loi d'orientation. Une marge raisonnable d'action de l'ordre de deux points, soit 900 MF peut être trouvée.

### 1.1.2 - Les autres contributions indirectes pour lesquelles nous avons enregistré un consensus assez général :

- une augmentation du prix du tabac dont beaucoup de nos interlocuteurs ont souligné qu'elle contribuerait à la politique de santé publique ; l'alignement sur les prix métropolitains semble ici s'imposer ;
- une augmentation des droits sur l'alcool ; mais le risque peut être d'affecter la production locale de rhum au moment où s'engagent de difficiles négociations européennes ;
- un prélèvement sur les jeux ; il s'agirait de définir une part réservée sur les recettes des jeux pour alimenter une dotation DOM qui serait prélevée soit sur les gains et primes des joueurs (métropolitains et domiens) soit sur les profits et leurs emplois des sociétés de jeux. Citons à cet égard la motivation avancée sur ce sujet par MM. LISE et TAMAYA (importance considérable des enjeux dans les DOM).

### **1.1.3 - Le problème de la fiscalité des carburants auto**

Ce problème a été moins abordé. On objecte, à l'hypothèse de son relèvement, l'incidence qu'elle aurait sur les coûts de production des entreprises et le risque qu'elle entraînerait, dans des départements où les transports publics sont défaillants, des revendications salariales qui dégradent les comptes des entreprises qu'on entreprend par ailleurs d'améliorer par une baisse des charges sociales.

Ces arguments ne nous semblent pas suffisamment décisifs pour qu'on s'écarte l'hypothèse d'une augmentation des taxes sur les produits pétroliers.

### **1.1.4 - L'institution d'une taxe à l'importation de véhicules**

Une telle taxe destinée à financer des dispositifs d'élimination des carcasses et plus largement contribuer à un meilleur environnement a été évoquée par certains de nos interlocuteurs.

## **1.2 - La fiscalité locale**

Elle fait l'objet d'importants développements dans le rapport de MM. LISE et TAMAYA.

Nous nous bornerons à souligner :

- la nécessité de progresser rapidement et résolument dans la voie de l'établissement correct de bases fiscales réalistes ;
- l'opportunité de revenir sur les abattements d'assiette qui existent dans la taxe d'habitation, les plus-values fiscales étant affectées à réduire les taxes où elles sont manifestement excessives.

## **1.3 - Il serait opportun de revoir de façon systématique l'ensemble des mesures de dépenses fiscales dans les DOM**

Il conviendrait notamment de supprimer celles qui n'ont qu'un intérêt limité pour le développement de l'emploi dans ces départements.

## 1.4 - Les compléments de rémunérations dans les sphères publique et parapublique

Ce dossier a fait l'objet d'amples et passionnés échanges de vues, notamment à la Réunion. On a analysé les raisons qui conduisent à envisager leur réforme progressive et modérée. Nous pensons qu'il est réaliste de s'assigner, à l'horizon de la loi d'orientation, une économie de l'ordre d'un milliard, partiellement compensée par trois mesures de fiscalité DOM/métropole : l'alignement des prestations familiales des fonctionnaires, l'extension des allocations de logement à leur profit et l'extension de la prime de résidence.

Il convient de rappeler l'importance pour les finances des communes et donc leur capacité d'investir et de stopper le processus d'octroi des majorations aux personnels actuellement non titulaires.

## 1.5 - L'avenir du dispositif d'aide fiscale à l'investissement dans les DOM

Le régime actuellement applicable dans les départements d'outre-mer, connu sous le nom de loi PONS, concerne soit l'impôt sur le revenu des personnes physiques, soit l'impôt sur les sociétés. Il a été plusieurs fois amendé, en dernier lieu par la loi de finances pour 1998 (qui a supprimé la déduction supplémentaire liée à l'imputation des déficits des activités concernées imposées dans la catégorie des BIC) et pour 1999 (qui a prorogé le régime jusqu'au 31 décembre 2002).

### 1.5.1 - Le dispositif

#### a - Impôt sur le revenu

Au titre de l'impôt sur le revenu, les contribuables qui investissent jusqu'au 31 décembre 2002 dans les DOM (ainsi que dans les TOM) bénéficient pour les années 1990 à 2006 d'une réduction d'impôt de 25 % du prix de revient ou d'acquisition de leur investissement.

Les investissements concernés sont :

- la construction ou l'acquisition d'immeubles neufs ;
- les souscriptions de parts ou d'actions de sociétés ou de SCPI dont l'objet est de construire des logements neufs ;
- la souscription au capital des SDR locales ou des sociétés soumises à l'IS effectuant des investissements productifs dans les secteurs de l'industrie, de la pêche, de l'hôtellerie, du tourisme, des énergies nouvelles, de l'agriculture, du BTP, des transports, de l'artisanat, de la maintenance industrielle, de la production et de la diffusion audiovisuelles et

cinématographiques, des concessionnaires de services publics locaux et caractéristique industrielle et commerciale.

L'assiette de la réduction d'impôt est étendue sur 5 ans et raison de 20 % par an tandis que la réduction d'impôt est portée à 50 % pour les investissements relatifs à l'acquisition ou à la construction de logements neufs à usage locatif.

#### b - Impôt sur les sociétés

Les sociétés assujetties à l'IS peuvent déduire jusqu'au 31 décembre 2002 de leurs résultats imposables la totalité des sommes qu'elles consacrent à des investissements productifs dans les DOM dans les domaines suivants : industrie, pêche, hôtellerie, tourisme, énergies nouvelles, agriculture, BTP, transports, artisanat, maintenance industrielle, production et diffusion audiovisuelles et cinématographique, concession de service public local et caractéristique industrielle et commerciale, acquisition de logements neufs à usage locatif. Le déficit qui peut en résulter est reportable dans les conditions de droit commun.

De même, elles déduisent de leurs résultats le montant des souscriptions au capital des sociétés investissant dans les domaines énumérés ci-dessus, y compris celles en difficulté.

#### **1.5.2 - Le groupe de travail interministériel chargé d'établir son bilan a conclu globalement à la faible efficacité du dispositif de défiscalisation**

En fondant ses analyses sur l'année 1994, la plus récente pour lesquelles on dispose de comptes économiques d'ensemble pour les DOM, le groupe a mis en évidence les éléments suivants :

- la dépense fiscale réelle liée à la défiscalisation peut être estimée à 2,9 milliards de francs en 1994 (dont 2 milliards de francs liés aux réductions opérées et 0,9 milliard de francs liés à la remontée des déficits dans le revenu des fiscalisateurs). Elle serait passée à 3 milliards de francs en 1996 ;
- le supplément d'investissement lié à la défiscalisation serait du même ordre de grandeur que la dépense fiscale, soit 2,9 milliards de francs en 1994 ;
- le nombre d'emplois nouveaux induits par les investissements défiscalisés est difficilement quantifiable ; les chiffres d'emplois directs créés figurant dans les dossiers de demande d'agrément déposés par les entreprises aboutissent à un total annuel compris entre 1 000 et 3 000 emplois, mais ils restent très incertains et le nombre des emplois indirects n'a pas pu être chiffré ;
- l'analyse des effets par secteur économique met en évidence la forte augmentation des capacités d'accueil dans le secteur hôtelier, la création d'une véritable activité économique dans le secteur de la plaisance aux Antilles, un effet de modernisation de l'appareil productif dans le secteur industriel, un développement incontestable du BTP, la création de flottilles ambitieuses

dans le secteur de la pêche. Le secteur des transports a également profité de la défiscalisation, au prix parfois de la création de surcapacités dans le domaine du transport terrestre.

Les effets dans le secteur du logement méritent une mention particulière, dans la mesure où ils ont représenté une part importante de la dépense fiscale. Ainsi, 15 700 foyers fiscaux ont bénéficié de la réduction d'impôt à ce titre en 1996. Pour la Réunion, une étude de l'INSEE estime que, de 1986 à 1996, la loi de défiscalisation explique en moyenne 38 % du volume de l'investissement en logement des ménages. Mais dans le même temps, la défiscalisation a contribué à l'augmentation des prix du foncier, à la dégradation du marché secondaire (revente) et a eu, faute d'une maîtrise suffisante de l'urbanisme, des effets indésirables sur l'aménagement de l'espace entraînant des coûts pour les collectivités locales (î mitage î du territoire) avec des problèmes d'assainissement et de voirie à gérer.

S'agissant des investissements dans les secteurs concourant au service public, la défiscalisation semble avoir eu surtout pour effet des transferts de charge. Par exemple, tel a été le cas entre EDF, qui allège ses obligations de service public, et d'autres producteurs locaux d'énergie, dont l'activité ne devient rentable que grâce à la défiscalisation.

L'analyse micro-économique montre, quant à elle, d'après le groupe de travail, que la défiscalisation est une mesure très attractive pour les entreprises qui peuvent en bénéficier. Cependant, elle perturbe la sélection des projets d'investissement et favorise l'apparition de surcapacités sur certains petits marchés. En outre, elle favorise une composition productive déséquilibrée au profit du facteur capital, et donc défavorable au facteur travail.

Au total, le groupe de travail recommande une évolution du dispositif. Selon lui, les améliorations à apporter au dispositif actuel n'auraient qu'une efficacité limitée et il conviendrait plutôt de définir un nouveau système d'aide.

### **1.5.3 - Vers une sortie du dispositif de défiscalisation des investissements à la fin de 2002**

A la suite des travaux du groupe de travail interministériel, il nous semble raisonnable d'envisager une sortie du dispositif de défiscalisation existant actuellement pour deux raisons principales.

En premier lieu, et si l'on excepte la Guyane qui conserve une situation à part et qui n'a d'ailleurs que modérément utilisé le dispositif, on peut sans doute beaucoup moins qu'il y a quinze ans parler de retard d'investissement dans les secteurs visés par la défiscalisation. Dans certains cas, on peut même évoquer un suréquipement. On peut donc considérer que le dispositif a joué son rôle et qu'il est moins nécessaire aujourd'hui. Aux yeux de beaucoup de commentateurs, c'est désormais l'emploi qui représente le principal facteur de déséquilibre dans les DOM et c'est vers lui que l'aide devrait être réorientée.

En second lieu, si l'effet d'augmentation du volume des investissements induit par la dépense fiscale ne peut guère être contesté, il a été montré que l'effet de levier sur la mobilisation des capitaux privés est faible, voire nul. En d'autres termes, le montant de 3 milliards de francs par an environ qui est mobilisé à ce titre par la solidarité nationale ne génère pas un volume d'investissement supérieur à son propre montant. Ceci suggère qu'il existe probablement d'autres manières, plus productives, d'orienter le même effort budgétaire en faveur des DOM.

Toutefois, une grande prudence s'impose s'agissant d'une éventuelle sortie du dispositif.

Celle-ci n'est en tout état de cause pas envisageable avant le 31 décembre 2002, date limite fixée par la loi de finances pour 1999 pour le dispositif actuel. L'année 2000 et le début de l'année 2001 pourront donc être utilisés pour des études approfondies et une concertation avec les élus et les milieux socio-professionnels à partir des différentes hypothèses envisageables, conformément à la lettre du 24 décembre 1998 du Premier ministre au président de l'Assemblée nationale accompagnant la transmission du rapport du groupe de travail interministériel. Il est rappelé que cette lettre précise que **le gouvernement n'envisage pas de proposer une remise en cause du dispositif sans concertation préalable avec les élus de l'outre-mer et, si des modifications devaient être soumises au Parlement, ce serait à effort budgétaire constant, sans rupture de continuité et en recherchant plus d'efficacité dans l'allocation des fonds publics**.

Le groupe de travail interministériel avait étudié trois pistes pour remplacer le terme d'incitation fiscale actuelle.

a - La première suggestion, celle d'un fonds de garantie des prêts aux entreprises des DOM, doté de 700 MF par an environ, répond à un réel besoin exprimé par les entreprises et serait de nature à soutenir l'investissement.

Il convient de noter que cette orientation est pour partie en cours de mise en œuvre, dans le cadre de la réforme de l'IEDOM. Est en effet prévue la création d'un fonds de garantie doté de 200 MF, dont 100 MF en provenance du FEDER. Sur la base d'un coefficient multiplicateur de 5, ce fonds permettrait de couvrir un encours nouveau de 1 milliard de francs par an, à condition que l'Etat et le FEDER abondent tous les ans le fonds de 100 MF chacun, ce qui ne paraît pas assuré aujourd'hui.

Dans ces conditions, la sortie du système de défiscalisation amènerait à compléter, le cas échéant, ce dispositif par une dotation de 500 MF environ, ce qui reste très inférieur aux 3 milliards de dépense fiscale moyenne annuelle que représente le dispositif actuel dans les DOM (hors tunnelisation).

b - La deuxième suggestion consistait en un allègement de 50 % de la taxe professionnelle, auquel pourrait être consacré un montant de 900 MF par an.

Si l'intérêt d'un allègement de taxe professionnelle ne peut être contesté, la mesure proposée ne nous semble pas suffisamment orientée vers la création d'emplois. Les prélèvements sur le travail seraient abaissés d'un point environ et les prélèvements sur le capital de 1,5 points.

Par ailleurs le gouvernement a mis en chantier la réforme de la taxe professionnelle selon un autre schéma, avec la suppression de la part de la taxe assise sur les salaires.

c - La troisième orientation proposée par le groupe de travail interministériel est celle d'un allègement complémentaire des charges sociales concentré sur les bas salaires, à hauteur de 400 MF. On a indiqué plus haut qu'il convenait d'adopter une approche plus ambitieuse.

Au total, la sortie du dispositif de défiscalisation laisserait des marges budgétaires importantes pour financer les mesures proposées dans le présent rapport. Celles-ci auraient un effet plus bénéfique pour l'activité économique et l'emploi.

## 2 - ASSURER LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DANS LA TRANSPARENCE

Tout au long des entretiens que nous avons eus avec nos interlocuteurs des DOM, nous avons été frappés par :

- l'insuffisance des informations disponibles sur de nombreux sujets (bilan des exonérations de charges patronales ; état des restes à recouvrer dans les caisses de sécurité sociale) qui rend difficile la conduite des affaires publiques et permet impunément quelques propos franchement démagogiques,
- l'absence de débat public sur ces questions,
- la méfiance devant ce qui vient de la métropole : en termes d'informations : il est vrai mal diffusées et souvent de qualité médiocre - et de décisions : comme si on suspectait a priori l'État de vouloir à chipoter sur les règles de parité ou d'égalité (il est vrai qu'on peut trouver quelques coups de canif dans le contrat - ce fut le cas par exemple pour une année de création de proratisation du RMI). Il faut lever cette méfiance si l'on veut faire accepter les économies et redéploiements nécessaires pour financer une partie des lourdes charges qu'il faut assumer pour financer un véritable pacte pour l'emploi.

**C'est dans cet esprit que nous proposons de créer une commission des comptes économiques et sociaux des DOM et de suivi de la loi d'orientation.**

Elle aurait la quadruple mission :

- définir les bilans sur le niveau actuel des services publics,

- de susciter l'amélioration des connaissances sur l'économie et la société des DOM d'une part, sur le fonctionnement des services publics et sur le comportement des acteurs économiques et sociaux, d'autre part ; tous ces éléments devraient faire l'objet d'une large diffusion publique,
- de suivre l'élaboration, l'adoption et la mise en oeuvre des programmes finalisés concernant la façon dont les ménages et les entreprises s'acquittent de leurs obligations fiscales et sociales d'une part, les procédures mises en œuvre par les services publics pour contrôler et réprimer les manquements à ces obligations, d'autre part ;
- de suivre l'application de la loi d'orientation ; s'agissant des règles de redéploiement ou d'affectation des efforts, la Commission devrait rendre des avis publics sur leur régularité (on trouve un exemple de cette approche dans l'article 34 de la loi du 25 juillet 1994 sur la famille, la Commission des Comptes étant ainsi chargée de « dire le droit » sur l'application de la garantie de ressources de la CNAF prévue par ladite loi).

## ANNEXES

Lettre de mission de Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'Outre-mer

Le travail illégal dans les DOM

La gestion de la commande publique

S E C R E T A R I A T D ' E T A T



A L ' O U T R E - M E R

*Le Secrétaire d'Etat*  
CAB 51/CCCA n° 6

Paris, le - 4 JAN. 1999

Monsieur le Conseiller,

Depuis son entrée en fonction, le Gouvernement mène une politique volontariste de lutte contre le chômage qui repose notamment sur la relance de la croissance, la mise en place des emplois-jeunes et la réduction de la durée du travail.

Simultanément, la situation de ceux qui malgré cet effort ne peuvent s'insérer socialement et professionnellement est prise en compte par la loi d'orientation relative à la prévention et à la lutte contre les exclusions.

Cette politique s'est appliquée sans délai et dans les mêmes conditions dans les départements d'outre-mer.

Elle commence à porter ses fruits, mais je suis obligé de constater que ses effets, s'ils sont réels dans les départements d'outre-mer, ne sont pas suffisants pour faire diminuer de manière visible les taux de chômage qui sont du double voire du triple de ceux de la métropole.

Croissance démographique plus forte, niveau moyen de qualification moindre expliquent en partie ces résultats limités.

Ainsi, si le bilan de la politique de création d'emplois-jeunes est très positif, le nombre de chômeurs continue néanmoins à augmenter.

La loi du 25 juillet 1994 qui prévoit, en faveur de certains secteurs productifs, une exonération de cotisations sociales, n'a pas eu tous les résultats escomptés en termes de création d'emplois.

27, rue Oudinot - 75358 PARIS 07 SP - Tél. 01 53 69 20 00  
Minitel : 3615 OUTREMER - Internet : <http://www.outre-mer.gouv.fr>

Aujourd'hui, l'objectif du Gouvernement est d'inscrire les départements d'outre-mer dans une logique de développement durable en mettant en place des mesures fortes et ciblées en particulier en faveur des jeunes et des allocataires du RMI.

Toutes les voies doivent être explorées et c'est pourquoi, je souhaiterais qu'après avoir effectué un bilan des mesures existantes, vous réfléchissiez à des mesures d'activation des dépenses passives liées au chômage.

Il me paraît également important que votre réflexion intègre les effets de l'économie informelle sur la structure du marché du travail. Si par nature, en effet, il est difficile d'avoir une idée précise du poids de cette économie dans les départements d'outre-mer, il semble, d'après des analyses récentes de l'INSEE, qu'elle pourrait représenter une part importante de l'activité.

Vous privilégieriez aussi des mesures de nature à permettre aux publics les plus éloignés de l'emploi d'accéder au marché du travail. Des pistes de réflexion qui ont d'ores et déjà été évoquées appelleront de votre part, une validation. Ainsi en est-il du statut de travailleur indépendant, de l'utilisation des systèmes de pré-retraites avec embauche de jeunes ou des dispositifs d'incitation à l'embauche de jeunes dans le secteur privé.

Dans cet esprit, vous vous attacherez à me proposer les mesures législatives et réglementaires qui vous paraîtront opportunes.

Vous bénéficierez, pour réaliser votre mission, de l'appui des services du secrétariat d'Etat à l'outre-mer et, sous réserve de l'accord de leurs administrations, des experts extérieurs dont le concours vous paraîtra nécessaire.

J'attacherais du prix à ce que vous me remettiez un rapport d'étape le 30 avril 1999 et vos propositions définitives au plus tard le 30 juin 1999.

Veuillez agréer, Monsieur le Conseiller, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Jack QUEYRANNE-

Monsieur Bertrand FRAGONARD  
Conseiller-Maître  
Cour des Comptes  
13, rue Cambon  
75001 PARIS

## ANNEXE 2

### LE TRAVAIL ILLÉGAL DANS LES DOM

Dans les DOM, plus encore qu'en métropole, le travail illégal<sup>7</sup> constitue une entrave majeure à l'engagement d'une politique économique cohérente et efficace. Il perturbe le fonctionnement du marché du travail, il en fausse la connaissance en biaisant les indicateurs et compromet l'efficacité des mesures d'aide à l'emploi et à l'insertion.

Le travail illégal est à l'origine de préjudices multiples, aux salariés qui en sont victimes, aux entreprises et à la collectivité. Pour les salariés, il signifie le plus souvent des conditions de travail dégradées, une précarité accrue et l'absence de protection sociale. Pour les entreprises qui respectent leurs obligations, le risque est de perdre des marchés au profit de concurrents plus compétitifs parce que moins scrupuleux. Quant à la collectivité, elle pâtit des impayés de charges sociales et fiscales.

L'approche du travail illégal dans ces départements ne peut cependant méconnaître les réalités de leur histoire. Il faut rappeler, en effet, que l'économie de plantation a fondé sa rentabilité sur une forte saisonnalité de l'emploi et une non moins forte précarité de l'embauche.

Pour la masse des salariés agricoles, la recherche ou l'initiation de multiples *activités informelles* en dehors de la saison, s'imposait comme une nécessité (que l'on a fini par croire "naturelle" <sup>a</sup>) pour s'assurer un revenu de subsistance acceptable. Les expressions de "job"<sup>8</sup> et de "jobeurs" traduisent cette réalité.

Corollaire de l'introduction du salariat dans l'économie de plantation, cette dynamique lui a très largement survécu. Cela indique, les formes actuelles du travail illégal ne se résument plus au "coup de main" <sup>a</sup> plus ou moins solidaire ou au petit "job" <sup>a</sup> pour l'entretien du jardin ou de la plomberie.

Le travail illégal dans les DOM, c'est aussi (et de plus en plus) le résultat d'un mode de gestion des entreprises, le fruit d'une dérive dans l'organisation de l'activité économique, la conséquence d'une mauvaise gestion des projets de développement. Toutes choses qui ne peuvent être réduites à on ne sait quelle fatalité de l'histoire.

---

<sup>7</sup> Voir encadré 1, en fin de texte.

<sup>8</sup> Voir encadré 2, en fin de texte.

La réorganisation du marché du travail en Guyane et à Saint-Martin, à l'occasion des grands travaux pour l'installation du centre spatial, pour l'un, et du boom de l'immobilier de tourisme, pour l'autre, en porte témoignage.

Les pratiques observées sur ces chantiers (sous-traitance abusive, recours à de faux-indépendants, dissimulation de salaires, emploi massif d'étrangers dépourvus de titre de travail) ne devaient rien aux traditions locales. Elles ne se différenciaient pas si ce n'est par l'ampleur de celles dénoncées en métropole.

## 1. DES REALITES DU TRAVAIL ILLÉGAL VARIABLES SELON LES DEPARTEMENTS

Du "job" à l'emploi d'étrangers sans titre, du faux indépendant à la fausse sous-traitance<sup>9</sup>, en passant par le travail dissimulé et l'emploi non déclaré, rien ne manque donc à la panoplie des infractions à la législation du travail qu'on peut observer dans les DOM.

Tous les secteurs sont concernés : du B.T.P. aux commerces, en passant par les transports et la pêche industrielle et artisanale ; tous les types d'employeurs aussi : de la grande entreprise chargée de la réalisation d'un programme immobilier d'envergure, aux particuliers (cadres, fonctionnaires ou commerçants) qui disposent d'un ou plusieurs employés de maison non déclarés.

Comme sur d'autres plans, les DOM ne présentent pas en la matière un profil uniforme. Si tous partissent fortement du phénomène, les pratiques observées et les populations concernées diffèrent notablement d'un département à l'autre. Le contraste le plus net est celui qui oppose la Guyane à la Réunion.

La Guyane (comme Saint-Martin) présente la particularité d'un marché du travail fortement marqué par les effets de l'immigration étrangère, et en conséquence, des embauches illégales de travailleurs étrangers (autorisés ou non à travailler)<sup>10</sup> qui constituent une donnée structurelle de son système d'emploi.

Toute autre est la configuration offerte par la Réunion. Le travail illégal s'y nourrit moins de l'apport de l'immigration que de la disponibilité d'une part importante des natifs de l'île à laquelle ni la mobilité<sup>a</sup> ni l'immigration durable<sup>a</sup> n'offre, en l'état, de réelle alternative à leur

<sup>9</sup> Voir encadrés 1 et 5, en fin de texte.

<sup>10</sup> Voir encadré 4, en fin de texte.

sous-emploi. A la Réunion, le travail illégal prend surtout la forme d'un *travail dissimulé*, impliquant exclusivement des nationaux.

La Martinique et la Guadeloupe (dite 'continentale' <sup>a</sup>) occupent une position intermédiaire. L'emploi d'étrangers d'pourvus de titre de travail y est plus fréquent qu'à la Réunion, sans jamais atteindre l'ampleur qu'on lui connaît en Guyane ou à Saint-Martin.

La verbalisation opérée par les services de contrôle en 1997 confirme ces différences (voir graphiques). En Guyane, les étrangers formaient plus d'un quart des employeurs mis en cause pour travail illégal (toutes infractions confondues), soit un pourcentage très largement supérieur à celui des autres DOM.

La proportion est plus impressionnante s'agissant des salariés illégalement embauchés : plus de 6 sur 10 sont étrangers (contre moins de la moitié dans les autres DOM). Ceux-ci sont majoritairement Haïtiens, Brésiliens et Surinamiens.

A l'opposé la Réunion se singularise par une très faible implication des étrangers. On n'en comptait aucun parmi les *employeurs mis en cause* et seulement 2 % parmi les *salariés illégalement embauchés*. On y comptabilise par contre des incriminations plus fréquentes pour délits de *travail dissimulé* et *fraude aux Assedic*<sup>11</sup>.

## 2. L'AMPLEUR DU TRAVAIL ILLEGAL DANS LES DOM : UNE MESURE ENCORE APPROXIMATIVE

Deux enquêtes récentes ont été menées par l'Insee pour tenter de cerner les réalités du travail illégal dans les DOM, l'une à la Réunion en 1995, l'autre aux Antilles et en Guyane en 1997. Ces travaux constituaient une première sur ce thème en France. En dépit d'insuffisances importantes - dont conviennent leurs auteurs - ils offrent d'intéressantes indications sur l'importance du phénomène et le profil de ses protagonistes.

### 2.1. Le travail illégal à la Réunion : 27.000 actifs concernés en 1995 et 1,2 milliard de revenus.

L'enquête menée en 1995 à la Réunion évaluait à 27.000 le nombre des actifs concernés par le travail illégal, les uns (6000) parce qu'ils exerçaient à leur compte une activité non déclarée, les autres en qualité de salariés non déclarés par leurs employeurs (21.000)<sup>12</sup>. Un tiers travaillait

<sup>11</sup> Voir encadré 3 en fin de texte.

<sup>12</sup> Ces employeurs peuvent être des particuliers, des indépendants non déclarés ou des entreprises légalement immatriculées mais qui ne déclarent pas leurs salariés.

dans les services domestiques aux particuliers (soit un effectif équivalent à celui des salariés déclarés) et 21 % dans le BTP (21 % des actifs).

On peut noter, à titre de comparaison, que cet ensemble d'actifs non déclarés (27.000) correspondait en volume aux effectifs des deux principaux secteurs d'activité du département à la même date : le commerce (20.000) et le BTP (10.000).

Sur cet ensemble, 18.000 travaillaient à plein temps toute l'année. Les autres se contentaient, bon gré mal gré, d'un temps partiel d'une durée moyenne de 60 jours par an, mais qui, pour la moitié, se réduisait à moins de 30 jours par an.

L'enquête montre aussi que 9.000 d'entre eux étaient illégalement embauchés par des entreprises légalement établies<sup>13</sup>. Neuf fois sur dix, ceux-là étaient employés à plein temps, pour un salaire moyen équivalent au Smic net plus 10 %. Il ne s'agissait donc pas, ni pour eux ni pour l'entreprise, d'un 'petit boulot' <sup>a</sup>.

Avec pour référence de rémunération le Smic, ces activités procurent des revenus annuels appréciables, lorsqu'elles sont exercées à plein temps : environ 80.000 F par an pour ceux qui travaillent à leur compte<sup>14</sup> et 62.000 F pour les salariés illégalement embauchés.

Sur cette base - et en soulignant la probabilité d'une forte sous-estimation des résultats obtenus<sup>15</sup> - l'Insee évaluait à 1,2 Milliard de francs les revenus du travail illégal en 1995, dont la moitié est constituée des salaires payés aux salariés dissimulés par des entreprises elles-mêmes régulièrement déclarés<sup>16</sup>.

## **2.2. Une situation apparemment plus précaire aux Antilles-Guyane et des écarts importants de revenus selon l'activité, le sexe et le département.**

Les enquêtes menées aux Antilles et Guyane en 1997 montrent une situation apparemment moins favorable. Plus des deux tiers (67 %) des actifs non déclarés n'avaient qu'un emploi occasionnel et un sur dix était affecté à des tâches saisonnières (essentiellement dans l'agriculture). Seul un sur quatre occupait un emploi durable<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Principalement dans les secteurs du commerce (38%), du BTP (17 %), des services aux particuliers (9%) et des transports (8 %).

<sup>14</sup> Cette moyenne est tirée vers le haut par la présence de ce groupe d'enseignants travaillant à leur compte pour une rémunération horaire variant entre 200 et 300 F.

<sup>15</sup> Selon les auteurs, cette sous-estimation concerne aussi bien l'activité, sa durée que les revenus dégagés. Les données tirées de l'enquête doivent donc être considérées comme des minima.

<sup>16</sup> Ce montant équivaut à plus de la moitié de valeur de la production agricole de la Réunion en 1995.

<sup>17</sup> Cette proportion varie selon le secteur d'activité, mais aussi selon le département. Elle est plus élevée dans les activités de commerce, restauration et hôtellerie (32 %) que dans l'artisanat et les transports (12%) ; et c'est en Guyane qu'elle semble la plus forte (34 %).

Leur revenu apparaît en conséquence nettement inférieur à celui évalué pour la Réunion. Il est en moyenne - toutes activités confondues - de 22.000 F par an. Cette moyenne recouvre évidemment des réalités très hétérogènes et masque des différences très sensibles selon le secteur et le département.

Ce sont les transports et l'artisanat qui semblent offrir les meilleurs niveaux de rémunération et les services domestiques les moins bons. L'écart entre les deux est de plus de 75 %, de sorte que, avec un quart des actifs non déclarés, les premiers (transports et artisanat) assureraient 40% des revenus ainsi distribués.

C'est en Guadeloupe que le niveau du salaire horaire apparaissait le plus élevé (supérieur au niveau du Smic à la date de l'enquête) et donc proche de la situation observée à la Réunion. Ce résultat ne se vérifie ni en Martinique ni en Guyane. Il peut s'expliquer par l'importance dans le total du travail non-déclaré en Guadeloupe de l'ensemble 'artisanat/transports'<sup>a</sup>.

### 3. L ACTION DES SERVICES DE CONTROLE

En matière de lutte contre le travail illégal, les DOM ne souffrent d'aucune exception législative ou réglementaire par rapport à la métropole. Les mêmes textes s'y appliquent et on y retrouve les mêmes services de contrôle disposant des mêmes compétences.

De même, les institutions chargées de la mise en œuvre de la politique de lutte contre le travail illégal (la commission départementale) et de coordination de l'action des services (COLTI) y trouvent naturellement leur place<sup>18</sup>. En conséquence, la seule spécificité de ces départements tient au contexte dans lequel les services de contrôle inscrivent leur action.

#### **La lutte contre le travail illégal : trois objectifs prioritaires.**

La lutte contre le travail illégal s'assigne trois objectifs prioritaires : la défense de l'emploi et la protection des salariés, la régularité de la concurrence et la protection des entreprises, le recul de la fraude fiscale et sociale et la protection de la collectivité.

Lorsqu'il en est victime, le salarié se voit privé de l'essentiel des garanties prévues par la législation sociale (salaire minimum, repos hebdomadaire, congés payés, hygiène et sécurité, prestations sociales, droits à la retraite...).

Le travail illégal menace aussi les entreprises respectueuses de la loi, en ce qu'il fausse les règles de libre concurrence et nuit à leur développement. Enfin, il lèse la collectivité dans son ensemble, puisqu'en favorisant les évasions fiscales et sociales, il accroît les déficits publics.

<sup>18</sup> Comité opérationnel de lutte contre le travail illégal.

### 3.1. Des services démobilisés

Face à l'ampleur présumée de la délinquance, les services de contrôle s'avouent en permanence débordés et impuissants. Une attitude qui renforce l'affaiblissement de la mobilisation collective, notamment lorsque les autorités responsables n'activent pas les structures prévues à cet effet. Beaucoup regrettent l'absence de stratégie cohérente de lutte contre le travail illégal qui est interprétée comme un manque de volonté politique.

Dans ce contexte, les services trouvent peu gratifiante leur action en ce domaine. Leur découragement a été parfois renforcé par l'attitude des parquets dont on a pu parfois déplorer le refus de s'engager fermement dans la lutte contre cette délinquance. Il en est resté l'idée d'une démission des pouvoirs publics.

Cela s'est traduit par une réticence des services compétents à poursuivre et, encore plus, à amplifier leurs actions de contrôle. En conséquence, la verbalisation a fortement chuté ces dernières années. Elle demeure à un niveau relativement modeste (voir graphiques) et les suites pénales plus encore. C'est dire que, malgré leurs responsabilités, les contrevenants ont été relativement peu inquiétés.

Beaucoup jugent la situation difficilement rattrapable, sans une action déterminée, forte et durable. Mais, au-delà du travail illégal, c'est l'ensemble des lois et règlements organisant la vie économique et sociale qui semble dans certains cas bafoué.

Dès lors, aussi importantes et urgentes que paraissent les mesures à prendre en matière de réglementation du travail et de l'emploi, elles ne seront réellement efficaces qu'insérées dans une dynamique d'ensemble visant à restaurer l'état de droit et, par suite, à affirmer la légitimité des services compétents à faire respecter les lois et règlements.

### 3.2. Conclusion : une réponse adaptée aux réalités locales

**Si le travail illégal est souvent présenté comme un mal endémique des départements d'outre-mer, il ne saurait être tenu pour une fatalité.** Du reste, d'un DOM à l'autre, on l'a vu, il ne prend pas les mêmes formes ni n'intéresse au même degré les mêmes catégories de populations ni enfin ne résulte mécaniquement des mêmes facteurs.

Cela étant, partout, on note une forte ambiguïté dans le traitement de ce sujet. Les mêmes instances et les mêmes personnes peuvent, tour à tour, exiger sa condamnation et sa reconnaissance. Le travail illégal renvoie, au sein de ces sociétés, à des enjeux très contradictoires. Il recouvre autant de réelles solidarités qui compensent les risques de marginalisation, qu'elles servent d'alibi à des formes nouvelles d'exploitation tout à fait inacceptables.

C'est ce contexte d'ensemble qui donne sa particularité au travail illégal dans les DOM. Son traitement impose, en conséquence, de laborder de manière adaptée, c'est-à-dire en respectant la double spécificité qui s'y attache : *hétérogénéité* au regard des réalités métropolitaines, et *diversité de situation* d'un DOM à un autre.

De nombreuses propositions de ce rapport s'efforcent de répondre à cette double exigence. Il propose un cadre global de prévention, auquel concourent la simplification des procédures d'embauche, l'encouragement à la création d'emplois déclarés, l'allègement du coût du travail, la régulation plus saine de la commande publique. Nous formulons ici quelques recommandations complémentaires qui visent, tout à la fois, à parfaire cette prévention et à renforcer la politique de lutte contre le travail illégal.

#### **4. RENFORCER LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LE TRAVAIL ILLÉGAL**

***Recommandation 1*** - Incrire les DOM à l'ordre du jour de la prochaine Commission nationale de lutte contre le travail illégal.

La lutte contre le travail illégal dans les DOM doit être inscrite comme une priorité du programme d'activité des différentes administrations compétentes dans le domaine. Sollicités par de multiples enjeux, ces administrations ont besoin d'être en permanence motivés par les pouvoirs publics, qui doivent périodiquement leur manifester l'importance de cette mission dans le cadre de la politique gouvernementale en faveur de l'emploi.

Dans cet esprit, nous proposons d'inscrire l'examen de la situation des DOM à l'ordre du jour de la prochaine Commission nationale de lutte contre le travail illégal<sup>19</sup> pour garantir que les dispositions prises au plus haut niveau seront relayées avec efficacité.

***Recommandation 2*** - Veiller à l'engagement constant du préfet dans la lutte contre le travail illégal.

Arguant d'autres priorités d'ordre public, il est souvent arrivé que le représentant de l'État dans les DOM relègue la lutte contre le travail illégal au second rang de ses préoccupations. Le sujet ne devient une priorité qu'en cas de crise majeure dans un secteur, à la condition que les professionnels réclament une action exemplaire. La mobilisation ainsi suscitée ne dure généralement que le temps de la crise, sans aucun suivi véritable.

---

<sup>19</sup> Créée par le décret n° 97-213 du 11 mars 1997, cette commission réunit les directeurs d'administrations centrales placés sous l'autorité d'autres ministres. Elle peut convier à ses travaux les partenaires sociaux directement intéressés aux thèmes inscrits à son ordre du jour.

Pour être efficace, la lutte contre le travail illégal doit s'inscrire comme une des priorités de l'action de l'Etat dans les DOM et les instruments prévus par le décret du 11 mars 1997 sur le travail illégal doivent être pleinement utilisés.

Pour renforcer la coordination de l'action des services et permettre, dans le cadre du comité opérationnel de lutte contre le travail illégal (COLTI), un meilleur suivi des affaires en cours, les parquets des DOM seront dotés en priorité du nouveau logiciel de traitement des données élaboré conjointement par le parquet de Paris et la DILTI, après avis favorable de la CNIL.

**Recommandation 3 - Renforcer les moyens des DDTE et créer en leur sein une cellule spécialisée de lutte contre le travail illégal.**

La création de cette cellule devrait permettre de répondre pleinement à l'ambition de coordination prévue par le décret instituant le COLTI. L'idéal serait que le responsable de la section spécialisée soit désigné comme secrétaire permanent du COLTI. Il serait ainsi plus disponible pour ses collègues des autres administrations chargées, dans leur domaine respectif, de la lutte contre le travail illégal.

Cette proposition suppose un net renforcement des moyens de la DDTE et un élargissement de ses compétences, notamment lorsque les inspecteurs et contrôleurs du travail sont en charge de secteurs qui, en métropole, sont couverts par des services spécifiques (ITEPSA, MSA, transports, mines).

**Recommandation 4 - Faciliter les échanges d'informations entre les services de contrôle.**

L'efficacité de la lutte contre le travail illégal passe aussi par une circulation rapide et adaptée des informations entre les services pour la préparation de leurs actions de contrôle. L'article L.324-13 du code du travail qui lie le secret professionnel entre les fonctionnaires compétents en matière de travail illégal devra être pleinement utilisé.

Cela suppose aussi de lever les obstacles matériels qui entravent cette circulation d'informations entre les services. Là où cela s'avère nécessaire, leurs moyens (notamment ceux des services fiscaux et sociaux) devront être renforcés pour permettre une accélération de ces échanges.

En retour, les responsables des autres services de contrôle veilleront, avec le concours du secrétaire permanent du COLTI, à une transmission plus systématique aux services fiscaux et sociaux des procès-verbaux dressés pour travail illégal par leurs agents, pour une mise en œuvre plus efficace et plus rapide des suites sociales et fiscales susceptibles de leur être données.

**Recommandation 5 - Pour les contrôles coordonnés, systématiser la constitution de petits groupes opérationnels.**

Ces groupes (2 à 3 agents) bénéficieraient d'une grande marge d'initiative et leur action serait coordonnée par un pilote<sup>a</sup> préalablement désigné, en fonction du secteur d'activité qu'il a à contrôler.

**Recommandation 6 - Engager, au sein du COLTI, une réflexion sur la définition d'indicateurs facilitant la préparation des contrôles.**

Ce travail pourrait utilement s'inspirer, en les adaptant, des propositions formulées en ce sens par la DRETFP de la région Ile-de-France pour les contrôles dans les secteurs de la confection et du BTP.

**Recommandation 7 - Inciter les maîtres d'ouvrage à prévenir, en amont, toutes les situations susceptibles de déboucher sur du travail illégal.**

Le maître d'ouvrage devrait veiller à une vérification plus rigoureuse de la régularité de la situation des candidats aux appels d'offres. L'échange systématique d'informations sur ce plan avec les caisses de sécurité sociale et de congés payés du BTP devrait aider à une meilleure sélection des candidats.

**Recommandation 8 - Renforcer les obligations de vigilance des maîtres d'ouvrage sur les marchés en allotissement.**

La pratique de l'allotissement n'est pas à l'abri de dérives. Les expériences antérieures ont montré que, sur un même site, on retrouve un grand nombre d'intervenants qui multiplient les sous-traitances à travers lesquelles ils favorisent diverses formes de *travail illégal* : dissimulation d'activité, dissimulation de salaires, dissimulation d'une partie des heures travaillées, faux indépendants<sup>a</sup>, emploi d'étrangers sans titre. Cela impose que la procédure d'allotissement s'accompagne d'une vigilance accrue des maîtres d'ouvrage.

Un des préalables à cet égard doit être le respect de l'obligation qui leur est faite de désigner un responsable de la sécurité et de la protection de la santé des salariés (SPS), dont l'une des missions est de connaître l'entreprise assurant la sécurité de chaque salarié présent sur le chantier. L'expérience prouve que l'exercice de ce devoir de vigilance peut constituer un instrument efficace de prévention, y compris en matière de travail illégal.

**Recommandation 9 - Rendre obligatoire l'information des services de contrôle sur la programmation des chantiers du BTP dépendant de la commande publique.**

Les maîtres d'ouvrage devront obligatoirement informer le secrétaire permanent du comité opérationnel de lutte contre le travail illégal de leurs ouvertures de chantiers. Ces informations seront transmises par ce dernier aux services compétents leur permettant de vérifier auprès des entreprises concernées, la date de mise en œuvre effective des travaux et leur calendrier.

Les agents de contrôle seraient ainsi informés de l'état d'avancement de ces programmes, des attributions de chantiers qui ne sont pas suivies d'ordres de services ou de ceux qui en ayant fait l'objet, démarrent six mois plus tard. Pour être efficace, ce suivi suppose une meilleure coordination entre les services compétents de la DDE, du conseil régional, du conseil général et des communes.

**Recommandation 10 - Associer pleinement les professionnels à la lutte contre le travail illégal pour les préserver de la concurrence déloyale.**

La coopération des professionnels constitue un élément essentiel du dispositif de lutte contre le travail illégal. Tout doit être entrepris pour les encourager à y participer pleinement et, notamment, à se constituer partie civile devant les juridictions répressives. Ils doivent aussi, dans le cadre de la commission départementale, être associés à la définition des grandes orientations du programme de lutte et de prévention définies pour le département.

**Recommandation 11 - Mobiliser les représentants syndicaux pour une meilleure protection des salariés.**

Lutter contre le travail illégal c'est aussi assurer une meilleure protection des intérêts des salariés face aux abus dont ils sont l'objet. Leurs représentants doivent prendre toute leur part dans cette action, en conseillant les salariés sur les moyens prévus en ce sens par la loi.

Depuis la loi du 11 mars 1997 sur le travail illégal, les salariés peuvent en effet vérifier - par l'intermédiaire des services de contrôle - que leur employeur a bien effectué une déclaration préalable à leur embauche. En cas de défaillance, ils peuvent obtenir de ce service de vérifier s'ils ont été ou non inscrits sur le registre du personnel. Le cumul des deux manquements permet une incrimination de leur employeur pour *dissimulation de salarié*.

En cas de rupture de la relation de travail par l'employeur qui ne l'a pas déclarée, la loi ouvre droit à une indemnité forfaitaire pour compenser l'absence de droits Assedic. La loi du 11 mars 1997 a porté cette indemnité de "un" à "six" mois de salaire<sup>20</sup>. Enfin, ce même texte permet aux conseillers rapporteurs des prud'hommes d'obtenir des agents de contrôle

---

<sup>20</sup> En votant ce texte, les parlementaires ont insisté pour que les salariés en soient mieux informés.

compétents, tous "*documents relatifs au travail dissimulé, au marchandage ou au prêt illicite de main-d'œuvre dont ils disposent*". Sur ces matières, le secret professionnel ne leur est plus opposable.

## La verbalisation du travail illégal dans les DOM

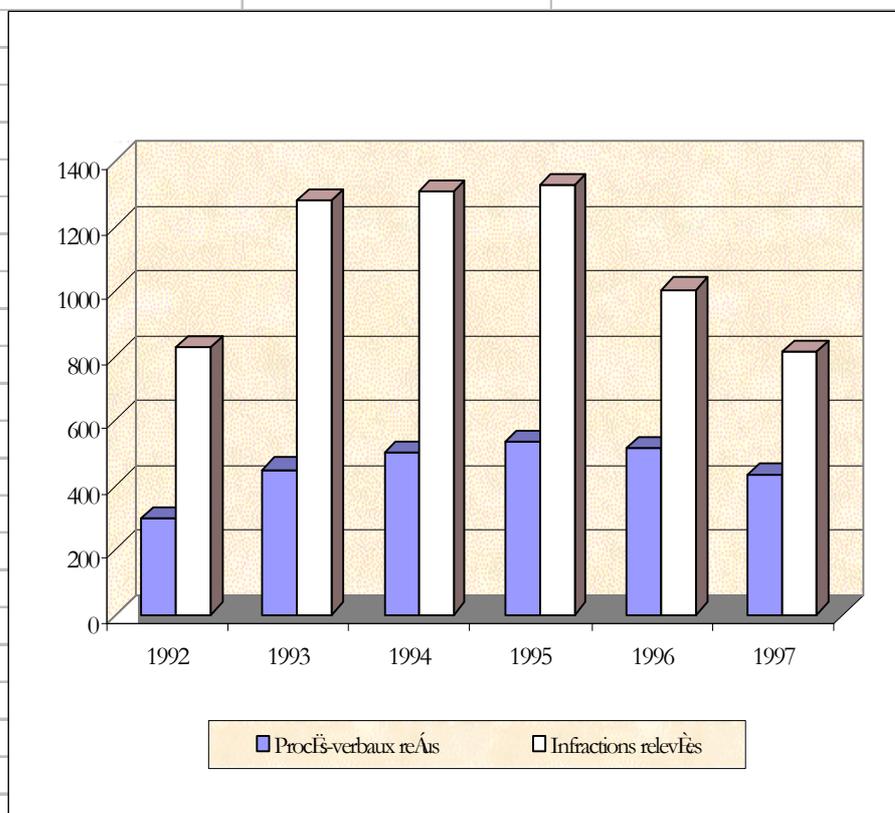
Guadeloupe - Guyane - Martinique - Réunion

Total des procès-verbaux réalisés par la DILTI

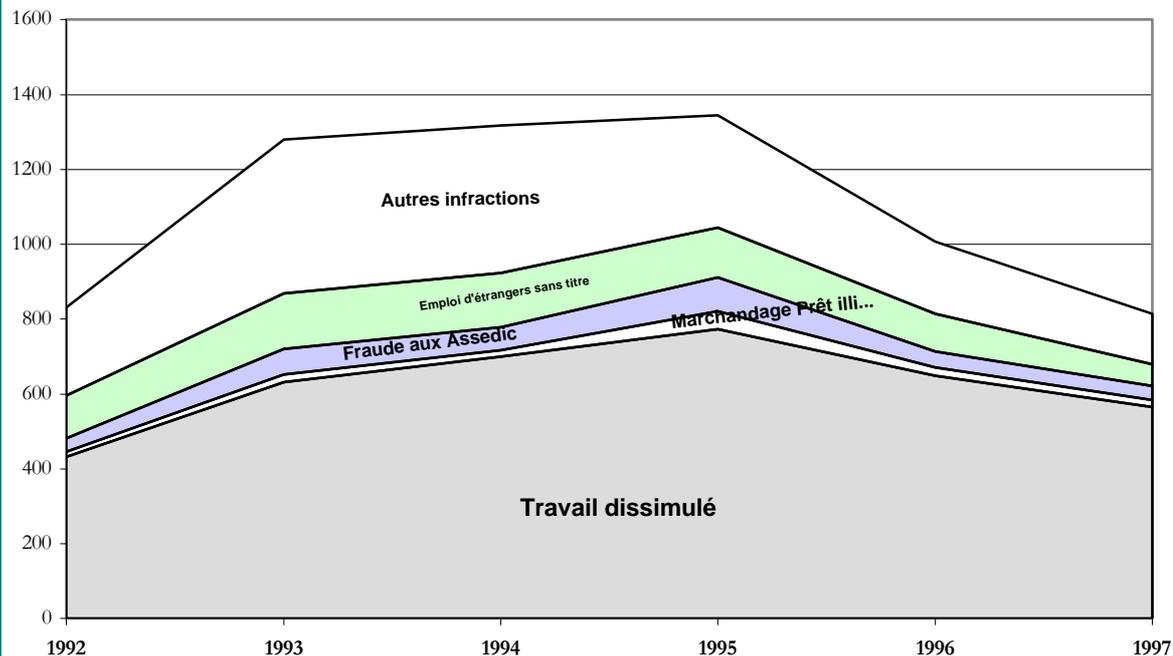
Total des infractions relevées

Evolution de 1992 à 1997

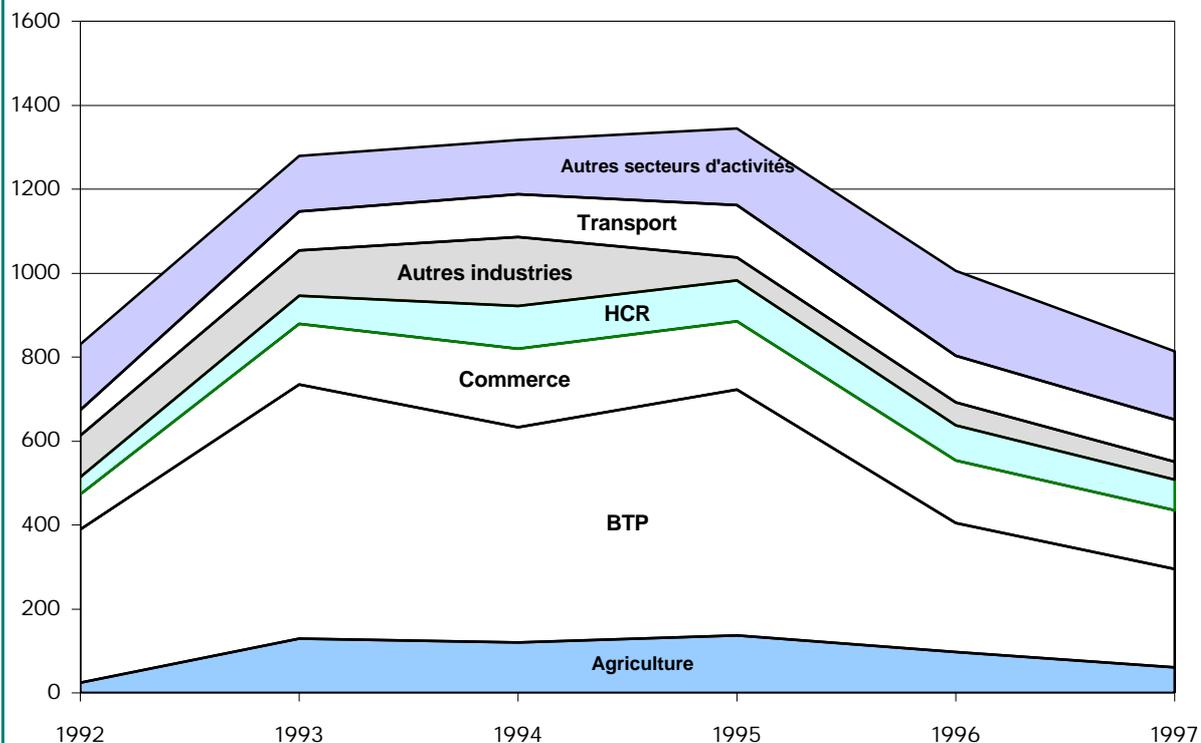
Année	Procès-verbaux réalisés	Infractions relevées
1992	297	827
1993	448	1 280
1994	497	1 307
1995	535	1 331
1996	515	1 006
1997	432	812



**La verbalisation du travail illégal dans les DOM**  
**Répartition des infractions relevées selon le type d'infraction**  
 Evolution de 1992 à 1997



**La verbalisation du travail illégal dans les DOM**  
**Répartition de l'ensemble des infractions relevées par secteur d'activité**  
 Evolution de 1992 à 1997



### Encadré 1. Travail illégal : une délinquance protéiforme

Juridiquement consacrée par la loi du 11 mars 1997, la notion de « travail illégal » ne désigne pas une fraude spécifique, mais qualifie un contentieux rassemblant plusieurs infractions à l'ordre public économique et social. Elles ont toutes pour trait commun d'enfreindre les règles déterminant les conditions d'emploi de salariés ou celles organisant l'exercice d'une activité professionnelle indépendante.

Ces infractions sont, notamment, : le travail dissimulé, le marchandage, le prêt illicite de main-d'oeuvre, l'emploi direct ou indirect d'un étranger dépourvu de titre de travail, le détournement des règles organisant le travail temporaire, le placement payant, l'emploi non déclaré d'un salarié par un particulier, le cumul d'emplois et la fraude aux revenus de remplacement. Chacune fait l'objet d'une incrimination précisément établie par le code du travail.

Dans cet ensemble, le *travail dissimulé* (dénommé travail clandestin antérieurement à la loi du 11 mars 1997) occupe une place prépondérante. Sa définition juridique précise les deux formes de fraude qu'il s'agit de sanctionner : la dissimulation d'activités économiques d'une part, la dissimulation de salariés, d'autre part.

Le *travail dissimulé* recouvre donc une grande variété de situations. La première est celle d'une personne qui exerce sans la déclarer et dans un but lucratif, une activité de réparation automobile, de plomberie, de peinture ou toute autre. Cette personne se comporte alors comme un travailleur indépendant qui se soustrait à ses obligations légales (commerciales, fiscales et sociales). Elle exerce une concurrence déloyale à l'égard des professionnels du secteur et elle porte préjudice à la collectivité en éludant les taxes, impôts et cotisations liés à cette activité. Elle sera verbalisée pour *dissimulation d'activité*.

Une autre situation est celle d'un employeur - dûment immatriculé et connu des services fiscaux et sociaux - qui ne déclare pas ses salariés. Aux préjudices précédents (concurrence déloyale et préjudice à la collectivité) il en ajoute un nouveau : il prive ses salariés de leurs droits sociaux. Cet employeur sera verbalisé pour *dissimulation de salariés*. Il en sera de même s'il ne déclare qu'une partie des heures effectuées pour son compte par ce salarié. Le délit est ici constitué par la *dissimulation partielle des heures travaillées*.

L'entreprise peut aussi être tentée de masquer la dissimulation de salarié sous la forme *du recours aux "faux-indépendants"*. Le travail dissimulé est alors travesti sous l'apparence d'un contrat de sous-traitance passé avec des indépendants inscrits au RC ou RM. En réalité, ces deniers n'ont aucune autonomie dans l'organisation de leur travail et sont totalement subordonnés à leur donneur d'ordres. Par ce détour, l'employeur tente, là encore, d'échapper à ses obligations envers les organismes sociaux. Cette pratique se retrouve dans tous les secteurs : du BTP aux transports, en passant par la presse, l'audiovisuel, le gardiennage et autres.

Dans tous ces cas, c'est le responsable de l'entreprise qui est coupable du délit de *travail dissimulé*. C'est lui qui sera incriminé pour ce délit, jugé et éventuellement condamné à une peine d'amende ou de prison par un tribunal. Les salariés non déclarés, s'il en existe, ne peuvent être tenus pour responsables d'une infraction dont ils sont, en fait, les premières victimes. Outre l'auteur direct du travail dissimulé, peut être mis en cause *celui qui - sciemment - a eu recours* à ses services ou celui qui aura tiré profit (y compris par personne interposée) de la prestation réalisée.

### Encadré 2.

### Le "Job"

La pratique du « job », selon l'expression courante dans les DOM, est donc parfaitement prise en compte par le code du travail : c'est du travail dissimulé. Soit la personne travaille pour son propre compte sans déclarer son activité et c'est de la *dissimulation d'activité*. Soit elle travaille pour le compte d'un employeur qui ne le déclare pas et c'est de la *dissimulation de salarié*. Cela signifie qu'elle sera alternativement responsable de l'infraction (lorsqu'elle travaille à son propre compte) et victime (lorsqu'elle est embauchée par employeur qui ne la déclare pas).

La spécificité du « job » dans les DOM tient surtout à ce que les situations que recouvre l'expression sont encore plus précaires que dans l'hexagone. Une même personne passe plus fréquemment de l'une à l'autre et, surtout, sur une très longue période de sa vie active.

### Encadré 3. La fraude aux Assedic

S'ils sont le plus souvent victimes des infractions commises par leur(s) employeur(s), les salariés peuvent aussi voir leur responsabilité engagée en tant que telle. C'est le cas, notamment, lorsqu'en contravention des textes en vigueur ils cumulent plusieurs emplois ou lorsque, bénéficiaires d'indemnités de chômage, ils exercent indûment une activité. Ceux-là se rendent coupables d'une *fraude aux Assedic*.

Cette dernière infraction est codifiée à l'article L. 365-1 du code du travail. Elle ne se confond pas avec le délit de *travail dissimulé*.

### Encadré 4. Le « clandestin » : éviter les confusions

La notion de "clandestin" a pour inconvénient d'entretenir une grande confusion entre les pratiques illégales d'emploi et la question de l'immigration irrégulière.

Prenons l'exemple d'une entreprise qui emploie trois salariés sans les déclarer. Le premier est un français, le second un étranger qui possède une carte de travail en règle, tandis que le troisième, également étranger, n'a pas de titre administratif l'autorisant à travailler.

En cas de contrôle, le responsable de cette entreprise devrait être d'abord verbalisé pour dissimulation de ces trois salariés, au titre de l'article L.324-9 et 10 du code du travail. Mais il devrait aussi être verbalisé pour « **emploi d'étrangers sans titre** », au titre cette fois de l'article L. 341-6 du code du travail qui lui fait obligation de s'assurer avant son embauche que l'étranger est autorisé à exercer une activité salariée en France. Là encore, ce n'est pas le salarié étranger qui est coupable, mais bien l'employeur. Ce dernier fera donc l'objet d'une double incrimination : l'une pour *travail dissimulé*, l'autre pour *emploi d'étranger sans titre*.

S'agissant de l'étranger dépourvu de titre de travail et qui de plus n'est pas en règle au plan de son séjour, il s'expose lui au risque d'être éloigné du territoire. Mais cette sanction lui sera appliquée au titre de la police des étrangers (Ordonnance de 1945) et non pas de la législation du travail (code du travail).

#### **Encadré 5. Sous-traitance et travail illégal**

Le recours abusif à la sous-traitance est lui aussi à l'origine de pratiques illicites incluses dans le champ du travail illégal, qui peuvent conduire un employeur devant le tribunal correctionnel : le prêt illicite de main-d'œuvre et le marchandage.

Le *prêt illicite de main-d'œuvre* consiste pour une entreprise à fournir - contre rémunération et sous l'apparence d'un contrat de sous-traitance - des salariés à une autre entreprise qui elle-même les utilise comme ses propres salariés. L'incrimination vise ici les deux entreprises : celle qui prête illégalement le personnel et celle qui l'utilise en connaissance de cause. Cette pratique est généralement désignée sous le nom de « fausse sous-traitance ».

Le *marchandage* sera constitué lorsque la pratique précédente aura causé un préjudice au salarié prêté ou aura permis d'éviter des dispositions législatives, réglementaires ou conventionnelles qui lui auraient été favorables.

#### **Encadré 6. Recours au travail illégal et solidarité financière**

Les textes en vigueur permettent la mise en cause de tous ceux (personne physique ou personne morale) qui participent directement ou indirectement à l'organisation d'une affaire de travail illégal.

Le mis en cause est le plus souvent l'auteur direct de l'infraction, généralement le responsable de l'activité économique. Il peut être aussi celui qui, par *personne interposée*, organise la fraude. De plus, la loi permet d'engager la responsabilité pénale de tous ceux qui - en connaissance de cause - auraient profité d'un bien ou d'un service réalisé par une entreprise effectuant un travail illégal.

Sous des modalités précisées par les textes, une *responsabilité solidaire* au plan civil peut en effet être invoquée à l'encontre d'une entreprise (dite « donneur d'ordres ») ou d'un particulier. Elle peut l'être également contre l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif, dans le cas où ceux-ci se trouveraient impliqués à titre de « donneur d'ordres » ou de « maître d'ouvrage ».

## LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

### Une gestion par à-coups de la commande publique

Dans les DOM, la gestion de la commande publique a souvent pris la forme d'injection périodique dans le circuit économique de sommes importantes suite à une crise. Elle obéit à ce qu'un responsable de collectivité locale nomme une « logique de coups »<sup>a</sup>.

Ces relances font office de « Samu économique et social »<sup>a</sup>, dont les effets négatifs dépassent largement l'apparente « efficacité politique »<sup>a</sup>. Elles ne durent pas, elles stimulent artificiellement la création d'entreprises et fragilisent chaque fois plus le tissu économique d'ensemble.

Le système concourt à accroître la précarité des entreprises qui ont le plus grand mal à maîtriser ces effets de pics et de creux auxquels elles sont en permanence soumises. C'est en Guyane que les difficultés consécutives à ce mode de gestion selon un cycle crise/relance/crise sont apparues les plus grandes.

A ce tableau s'ajoutent les moyens techniques insuffisants de certains maîtres d'ouvrages publics, les difficultés financières récurrentes des collectivités locales, la lourdeur des procédures administratives qui entourent les opérations mises en œuvre, avec pour conséquence des décalages importants entre les projets envisagés et leur programmation réelle.

### Un manque de moyens des collectivités locales et un recours trop fréquent au « moins-disant ».

Le premier grief formulé à l'égard du nombre de collectivités des DOM en cette matière, est leur incapacité à assumer pleinement leurs responsabilités de maître d'ouvrage. En grande partie, faute de compétences de leurs services techniques.

Beaucoup peinent à établir une juste évaluation de leurs projets. Il arrive que le simple rapprochement du produit désiré et du budget disponible tienne lieu d'estimation. Cette situation, à l'évidence, interdit une bonne maîtrise technique des projets programmés.

S'y ajoutent les effets d'études préalables insuffisantes. Les bureaux d'études sont payés au plus juste et l'on se montre peu exigeant sur la qualité de leur prestation, avec un risque réel de

dérive des coûts. Le préjudice final apparaît d'autant plus important qu'il existe rarement de financement complémentaire, en dehors de la subvention initiale.

Dans ce contexte, les marchés d'ouvrage tendent à une application quasi systématique de la règle du 'moins-disant' <sup>a</sup>. Si le marché est déclaré infructueux, ils savent qu'ils trouveront un entrepreneur pour reprendre le projet en marché négocié, lequel pour tenir le prix imposé mettra inévitablement en œuvre un dispositif de sous-traitance en cascade, générateur de travail illégal.

Ce recours quasi systématique à la règle du 'moins-disant' <sup>a</sup> a contribué à une stabilisation artificielle des prix du marché, en dépit d'une progression des coûts de constructions et des matériaux utilisés. Les effets induits sur l'emploi ont été immédiats.

Soucieuses de réduire la portée de cette stagnation des prix sur leurs frais de structure, toutes les entreprises de taille importante encore présentes dans les DOM ont engagé un double mouvement de réduction drastique de leur personnel permanent et de recours systématique à la sous-traitance.

### **Des délais de paiement pénalisants**

Aux difficultés précédentes s'ajoutent les délais de paiement (parfois excessivement longs) qu'imposent les marchés d'ouvrage public. Certains accumulent ainsi des retards de plusieurs mois entre la procédure d'ouverture des plis et de choix de l'entreprise et la transmission du dossier au contrôle de légalité.

Interviennent aussi les retards dans l'engagement des programmes cofinancés par l'Etat et/ou les fonds européens. Leur démarrage effectif se heurte fréquemment à l'incapacité des collectivités à mobiliser les fonds couvrant leur participation, ce qui a pour effet des reports permanents d'une année sur l'autre des programmations annoncées.

Mais, même assuré du versement de la subvention couvrant son marché, l'entreprise n'a pas toujours la certitude, en engageant ses travaux, d'être payée dans les délais. Il arrive que les sommes, une fois reçues par la collectivité, soient gérées comme une recette locale. Elles servent alors non au financement immédiat du projet considéré mais à payer les dettes les plus anciennes, renouvelant ainsi le retard accumulé.

Les risques pour l'entreprise seront à la mesure de l'importance du chantier engagé et du nombre d'embauches effectuées. A son tour, son responsable utilisera sa trésorerie disponible, d'abord à payer ses fournisseurs et ses salariés (tout ou partie), sans se soucier du règlement de ses charges sociales. A titre d'exemple, sur un total de 1500 entreprises répertoriées à la caisse des congés payés de la Guyane à la fin de l'année 1998, seules 200 étaient à jour de leurs cotisations.

La pratique quasi systématique des retards de paiement apparaît elle aussi, comme une des causes principales (pas la seule !) de la sous-traitance en cascade. Par ce moyen, l'entreprise générale s'efforce de répercuter sur d'autres, les risques de cette gestion incertaine.

C'est donc tout le tissu d'entreprises qui subit les conséquences de ces délais excessifs de paiements ou de ces reports d'engagement. Au mieux, ils leur interdisent de se moderniser, de renouveler leur matériel, d'améliorer leur productivité et la qualité des prestations. Au pire, ils menacent leur survie. Entre les deux, ils incitent les uns et les autres au travail illégal.

### **Le logement social**

Dans l'ensemble des critiques portées à la gestion de la commande publique, on ne saurait oublier celles formulées à propos du logement social, au moins sous deux de ces aspects. L'un relatif aux opérations initiales malgré un décalage parfois important entre les exigences de qualité formulées par les opérateurs et les prix proposés aux entreprises, généralement trop bas ; l'autre relatif aux 'prix de sortie' <sup>a</sup> de certains programmes.

Outre les dérives constatées dans la réalisation de telles opérations (notamment en termes de travail illégal), on peut aussi s'interroger sur la finalité d'une politique du logement social qui aboutit à mettre sur le marché des produits inadaptés aux revenus de ceux auxquels ils sont en principe destinés, et qui, de fait, ne l'occupent pas. La situation est d'autant plus choquante que les véritables locataires ne se voient pas réclamer, comme c'est la règle, des loyers à hauteur de leurs revenus.

### **Le rôle des banques**

Dans ce contexte, l'assainissement de la situation des entreprises et plus encore leur développement sont inconcevables sans un soutien normal du secteur bancaire. Force est de constater que ce soutien leur fait aujourd'hui défaut. Y compris à celles qui bénéficient d'une commande publique, signe de la méfiance des banques à l'égard de la signature des collectivités locales et de leurs délais de paiement.

Le constat unanime est que, dans les DOM, les réseaux bancaires ne jouent pas leur rôle. En conséquence, la grande majorité des entreprises du secteur sont dans l'incapacité structurelle de satisfaire leurs besoins en fonds de roulement. Elles sont encore moins capables d'assurer le prêt financier d'un marché. Cette situation pénalise l'activité économique dans son ensemble et, par suite, l'emploi. Elle doit impérativement être corrigée.

### **Les dérives de la sous-traitance en cascade**

Cette gestion plus que chaotique de la commande publique interdit aux entreprises des DOM d'élaborer la moindre stratégie de gestion prévisionnelle. Pire, elle conduit à la liquidation d'une part d'entre elles, incapables d'y survivre, tandis que les autres concourent à une systématisation de la sous-traitance en cascade, avec les dérives multiples qui s'y attachent.

La sous-traitance acceptée dans ces conditions par l'artisan ne s'accompagne d'aucun document contractuel avec son donneur d'ordres qui, le plus souvent, recherche un surplus de main d'œuvre, en s'évitant de procéder lui-même à des embauches. Il se soucie peu de la légalité de la situation du sous-traitant. Il ne l'informe jamais des termes du marché obtenu et lui impose un prix très inférieur au prix de revient réel.

Les artisans prennent eux-mêmes une part importante à cette dérive en jouant en permanence de la radiation/création d'activités. Beaucoup sont convaincus que, sur un marché aussi précaire et instable, ils ne peuvent survivre que dans l'illégalité. La solution leur paraît d'autant plus simple<sup>a</sup> qu'ils jugent dérisoire le risque d'être contrôlés et plus encore celui d'être condamnés.

Les motivations qui poussent à l'immatriculation s'inscrivent dans cette logique de précarité. Les uns l'utilisent comme un mécanisme de très court terme. Sans véritable perspective de marché, ils n'ont pas d'autre capacité qu'un 'savoir-faire' minimum. C'est le cas de nombreux chômeurs ex-salariés du secteur qui, faute de retrouver un emploi, s'immatriculent de manière provisoire.

D'autres y recourent pour bénéficier des prix offerts aux artisans à l'achat de matériaux. D'autres, moins autonomes encore, sont poussés à s'immatriculer par leur ancien employeur sous la promesse de marché en sous-traitance : c'est le cas des 'faux indépendants'.

### **Des chambres des métiers souvent dépassées**

Face à ces dérives, les chambres consulaires n'ont pas joué leur rôle d'alerte : ni auprès des donneurs d'ordres ni auprès des artisans eux-mêmes. Toutes conviennent, pourtant, que ces pratiques interdisent la constitution d'une véritable culture d'entreprise et qu'elles constituent une menace pour la profession. Une chambre des métiers n'existe pas en multipliant les adhérents qui n'existent pas<sup>a</sup>.

Cela est surtout vrai de celle de la Guyane qui avoue son impuissance à y remédier. 'On a beaucoup regardé les choses se faire', déclarait un de ses représentants. Dans l'incapacité de recouvrer les cotisations de ses adhérents, elle est elle-même dans une situation financière plus que délicate. Faute de moyens, elle n'est plus en mesure d'assumer son rôle d'accompagnement des artisans ni aucune des missions que lui fixe la loi<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> La forte proportion d'artisans étrangers (Haïtiens et Brésiliens) complique encore sa tâche. Elle paraît peu armée pour les informer sur leurs obligations légales ni répondre très concrètement à leurs besoins.

## **Le travail illégal au terme d'une logique de précarité**

Faute d'un minimum de cohérence dans l'organisation des projets, faute d'un minimum de suivi des décisions prises, faute pour les entreprises d'un minimum de certitude sur l'avenir, c'est tout le système ainsi géré qui pousse au travail illégal.

Le travail dissimulé, l'emploi d'étrangers sans titre, ou toute autre forme de travail illégal que l'on constate chez l'artisan placé en bout de chaîne, ne sont ici que le résultat d'un processus continu de précarité.

Ces illégalités bénéficient à la fois à l'entreprise principale, qui y trouve le moyen d'une externalisation de ses risques et au maître d'ouvrage qui, évidemment, ne veut rien en connaître.

C'est pourtant leur responsabilité dans l'organisation de ce système qu'il convient de rétablir comme y invite la loi du 11 mars 1997 sur le travail illégal. A la fois par le biais d'un dispositif de prévention plus efficace et par le moyen de sanctions pénales et civiles exemplaires.

## **Rétablir un cercle vertueux d'équilibre économique et de régulation sociale**

Les prochains contrats de plan Etat-Région (2000-2006) offrent une opportunité exceptionnelle d'ouvrir, par le moyen d'une plus grande maîtrise de la commande publique, à la stabilité et au développement des entreprises, autant qu'à une gestion plus active et plus saine de l'emploi.

Cela suppose un ferme engagement de toutes les parties concernées (Etat, collectivités locales, partenaires sociaux) de rompre avec les habitudes, les facilités, mais aussi les dérives des périodes antérieures. A défaut, la meilleure volonté (une politique volontariste de relance) continuera de générer, sous l'apparence du droit (marchés publics), une situation de non droit (le travail illégal).

Pour remédier aux difficultés et aux dysfonctionnements évoqués, le rapport formule une série de propositions que l'on peut regrouper autour de trois thèmes.

\* **La régulation de la commande publique** : coordination de la programmation, adaptation des règles du code des marchés publics, assistance aux collectivités, etc.

\* **L'allègement du coût du travail et la simplification des procédures d'embauche**, avec notamment la création d'un titre de travail simplifié (TTS) .

\* **L'assainissement du tissu des entreprises et l'élargissement de leur marché**, par le moyen, notamment, d'un moratoire, d'une assistance technique aux petites entreprises et d'une stimulation de l'investissement des ménages pour la rénovation de l'habitat et la sauvegarde du patrimoine urbain privé.

Aux propositions formulées dans le corps du rapport, on ajoute ici quelques recommandations complémentaires. Ces dispositions forment un tout. Elles répondent à une même ambition : stimuler l'emploi et l'activité déclinante et, en conséquence, prévenir le développement du travail illégal sous toutes ses formes.

**Recommandation 1 - Ouvrir à une meilleure gestion de la commande publique pour en faire le moyen d'une bonne régulation de l'activité économique et de l'emploi.**

Le Comité de coordination de la commande publique dont la création est proposée dans chaque DOM sera chargé d'analyser et de suivre la programmation de la commande publique et de vérifier ses effets sur l'économie.

Il veillera à une bonne coordination du lancement des appels d'offres, des mises en chantier et assurera un suivi du déroulement des projets engagés. La concertation entre les maîtres d'ouvrage devrait tendre à une programmation pluriannuelle des travaux.

L'expérience engagée en Guyane constitue un réel progrès. L'instrument mis au point, dans le cadre d'un observatoire de la commande publique<sup>22</sup>, qui permet d'établir périodiquement l'état de la situation, mènerait à une généralisation à l'ensemble des DOM.

On devra aussi veiller à d'autres contraintes qui, en aval, pourraient pénaliser l'activité des entreprises et leur équilibre financier. Notamment, celles liées au rythme des mises en chantier et aux délais de paiement.

Une attention particulière sera accordée aux difficultés de financement des maîtres d'ouvrage, aux blocages liés aux lenteurs administratives et, en conséquence, aux décalages entre les programmes annoncés et la réalité de leur mise en œuvre. L'objectif est d'avoir une meilleure appréciation de l'activité effective du secteur et de réfléchir aux corrections qu'il conviendrait éventuellement d'y apporter.

Le Comité devra donc systématiquement s'informer de leurs reports de programmation. Il s'efforcera ainsi de distinguer dans le volume des opérations programmées ou envisagées, celles réellement engagées qui disposent des financements nécessaires à leur réalisation.

L'ambition d'ensemble est de casser la fausse saisonnalité de l'activité du secteur du BTP qui résulte dans les DOM<sup>22</sup> de l'alternance irrationnelle de périodes de chute puis de relance brutale de la programmation.

**Recommandation 2 - Assurer, dans chaque DOM, un service d'assistance et de conseil à la gestion de la commande publique dans le secteur du BTP. (Rapport LISE-TAMAYA, 6.2)**

Cette assistance sera assurée par des fonctionnaires d'Etat des services déconcentrés compétents qui seront mis à disposition des collectivités locales, en tant que de besoin, pour remplir auprès d'elles trois missions essentielles :

---

<sup>22</sup> Exception faite de la Guyane où le climat impose, en particulier en T<sub>p</sub>, des arrêts objectifs d'activité.

\* fournir l'assistance (au plan technique, juridique et financier) nécessaire à la définition de leurs besoins, à l'étude et au montage de leur projet.

\* assurer, si la collectivité le juge utile, un suivi technique des offres et donner leur avis sur celles susceptibles d'être jugées ' anormalement basses '.

\* aider, autant que faire se peut, à mieux étaler la réalisation des projets. Avec pour ambition, ici, de substituer une logique d'aménagement du territoire à la construction chaotique de bâtiments au gré de décisions d'opportunité.

**Recommandation 3 - Veiller au bon fonctionnement du moratoire proposé aux entreprises du BTP, en mettant en place un système rigoureux d'accompagnement.**

Si la programmation massive des investissements publics est indispensable, le recours plus systématique à la procédure d'allotissement n'a de chance d'être efficace qu'à la condition de disposer sur les marchés considérés d'une offre d'entreprises susceptibles d'y répondre. Force est de constater que dans les DOM, il n'en est rien. En l'état, la situation fiscale et sociale des petites entreprises leur interdit l'accès à la commande publique.

Cela justifie notre soutien à la proposition d'un moratoire faite par MM LISE et TAMAYA. Cette mesure peut en effet favoriser l'assainissement du secteur puisqu'elle implique un engagement de remboursement des dettes fiscales et sociales pour avoir accès à la commande publique.

Les entreprises qui s'inscriraient dans ce dispositif s'engageraient, d'une part, au paiement régulier de leurs charges courantes et, d'autre part, au remboursement de leurs dettes selon un calendrier à définir. Pour être pleinement efficace, cette procédure devra intégrer un dispositif global de sélection, de mise à niveau et de suivi des entreprises concernées.

Une sélection en continue serait opérée en fonction du respect ou non des engagements pris. A terme, ne seraient retenues que les entreprises les plus viables. Une mise à niveau paraît nécessaire parce que même celles-là continueront pendant un temps à rencontrer des difficultés d'organisation (recommandation 4), un suivi s'impose aussi pour éviter que, après une phase de stabilisation apparente, ne se renouvellent les errements que l'on s'efforce de combattre.

Mais l'assainissement nécessaire du secteur suppose aussi un contrôle plus rigoureux du flux des installations nouvelles. Cela impose un fonctionnement plus rigoureux des chambres des métiers qui est loin d'être acquis dans l'ensemble des DOM.

**Recommandation 4 - Aider les petites entreprises à répondre aux exigences d'une politique volontariste d'allotissement.**

La politique volontariste d'allotissement ne sera pleinement efficace qu'à la condition de tenir compte des réalités du terrain et, notamment, du déficit de formation de la plupart des responsables de petites entreprises. L'expérience montre qu'ils maîtrisent mal, souvent pas du tout, les exigences administratives. Nombreux sont ceux qui ne savent pas constituer leur dossier. Beaucoup sont écartés, dès l'ouverture de la première enveloppe, pour cause de dossier incomplet, mal rempli, constitué de pièces primaires et mal adaptées au cahier des charges.

Beaucoup de responsables de petites entreprises sont conscients du cercle vicieux dans lequel ils sont enfermés. Le manque de rationalisation de leur activité leur impose une présence permanente sur le chantier et ils ne peuvent dégager du temps pour remédier aux lacunes évoquées (formation), ni développer d'autres initiatives aussi utiles que la pérennité de leur entreprise (contrôle de trésorerie, élargissement de leur marché).

Il convient donc d'œuvrer à la professionnalisation des petites entreprises avec la mise à leur disposition de services performants de soutien et d'expertise (sociale, juridique, financière et technique). Cette offre de services devrait satisfaire au moins deux exigences majeures : fournir des réponses adaptées aux besoins exprimés, ce qui suppose la disponibilité d'un corps de techniciens compétents ; être proche des entreprises concernées, ce qui signifie organiser de manière véritablement localisée des moyens.

Cette offre de services pourrait être constituée et financée dans le cadre d'un partenariat renouvelé entre les chambres consulaires et les confédérations patronales. Ce financement pourrait être complété par une aide de l'Etat.

**Recommandation 5 - Etablir de nouvelles règles de coopération entre les entreprises dans le cadre d'un partenariat associant le maître d'ouvrage, l'entreprise générale et les sous-traitants.**

Encourager les coopérations intégrées entre le maître d'ouvrage et l'entreprise générale, avec un cahier des charges rigoureux en matière d'emploi, de formation et de conditions de travail.

On a l'exemple en Guyane d'une expérience réussie avec le chantier du pénitencier. Avec le concours de la DDTE, l'entreprise générale s'est efforcée de créer un véritable partenariat avec ses sous-traitants. Un dispositif de prévention et de contrôle des conditions d'exercice de l'activité sur ce chantier a été spécialement conçu dans ce cadre. Il a concerné - après une formation spécifique<sup>23</sup> - tout le personnel de l'entreprise (encadrement compris) et celui de ses sous-traitants.

---

<sup>23</sup> Cette formation mise en place par la DDTE et financée par le FNE a été l'occasion d'expérimenter des modules pédagogiques innovants en direction des personnels salariés illettrés, étrangers ou non-francophones. La réussite de l'expérience a conduit l'entreprise à l'appliquer par la suite sur ses chantiers internationaux.

Cette expérience a constitué une première et la DDTE de Guyane a développé à cette occasion une expertise qui mériterait d'être valorisée. Le succès de l'opération a du reste incité l'entreprise à la renouveler sur ses nouveaux chantiers à l'étranger.

**Recommandation 6 - Faciliter l'activité à l'export des entreprises locales de BTP dans leur environnement régional.**

La mesure pourrait prendre la forme d'une priorité de candidature accordée aux entreprises des DOM sur des marchés de travaux publics importants (Ports, aéroports, Équipements scolaires) financés dans les Etats voisins avec des crédits ou subventions nationaux ou européens au titre de programmes de coopération. (Rapport LISE-TAMAYA, chap. 7.3)

Dans ce cadre, des marchés en partenariat avec de grandes entreprises générales, nationales ou européennes, présenteraient pour les grandes entreprises ou les PME des DOM plusieurs avantages, en termes de compétences, de productivité et de conquête de nouveaux marchés. En échange, elles offriraient à leur(s) partenaire(s) leur connaissance intime des milieux et leur savoir-faire technique dans des environnements spécifiques.

**Recommandation 7 - Accorder une attention particulière aux contraintes propres à la Guyane.**

Une attention particulière devra être portée aux contraintes géographiques propres à la Guyane et aux difficultés qui en découlent pour les communes de l'intérieur et du fleuve. Outre le renchérissement mécanique du coût du matériel réalisé dans une de ces communes en comparaison d'une réalisation équivalente à Cayenne, les maîtres d'ouvrage sont aussi tributaires de la très inégale répartition des entreprises sur le territoire.

Lienclavement, les difficultés de mise en œuvre des chantiers, les surcoûts liés à l'éloignement sont autant de raisons avancées par les entreprises pour s'abstenir de répondre aux appels d'offres concernant les programmes d'aménagement des zones proches du fleuve. D'où un très faible taux de réponse des entreprises.

Cette situation de quasi-monopole se traduit par des dérives importantes, en termes de coûts comme de conditions d'emploi et de travail. Même une facturation au prix fort ne garantit pas que le chantier sera réalisé sans recours au travail illégal.

Une réflexion plus approfondie devra être consacrée à ce point et des moyens spécifiques devront être dégagés qui évitent que les communes concernées soient les laissées pour compte du développement. (Rapport LISE-TAMAYA, chap. 5.4)