



HAL
open science

Réflexions sur la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003

Laurent Blériot

► **To cite this version:**

Laurent Blériot. Réflexions sur la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Revue juridique de l'Océan Indien, 2003, 03, pp.65-77. hal-02541614

HAL Id: hal-02541614

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02541614>

Submitted on 29 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

REFLEXIONS SUR LA LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER DU 21 JUILLET 2003

Par Laurent BLEROT
A.T.E.R. à l'Université de La Réunion

Dans la continuité de la révision constitutionnelle du 17 mars 2003¹ visant à approfondir la décentralisation, le Gouvernement a engagé une réforme économique et sociale de l'outre-mer². La loi de programme adoptée le 30 juin 2003 après déclaration d'urgence au Sénat en est la traduction juridique³. Il s'agit là d'un complément indispensable aux statuts rénovés de l'outre-mer, les réponses institutionnelles et statutaires proposées ne pouvant suffire à elles seules à résoudre les difficultés auxquelles sont soumis ces territoires.

Si ce texte a été adopté dans le prolongement de la réforme constitutionnelle, cette dernière n'en est cependant, ni le support juridique, ni le fondement factuel. Ainsi, et à titre d'illustration, la Constitution maintient une différence entre les Départements d'outre-mer (DROM) soumis à l'assimilation législative et les collectivités d'outre-mer (COM) qui se voient appliquer le principe de la spécialité législative modulée, alors que la loi ne tient pas compte de cette classification, s'appliquant uniformément à l'ensemble des entités ultramarines. Le législateur s'abstient par ailleurs, de définir le concept « d'égalité économique » qui fonde son intervention, et de préciser dans quelle mesure la conception économique de l'égalité véhiculée par la loi s'inscrit dans la définition constitutionnelle de l'égalité outre-mer telle que précisée à l'article 72-3 de la Constitution⁴.

Cette loi, qui intervient dans un contexte économique national dégradé, apparaît *prima facie* comme un texte de rupture. Son ambition est de permettre, sur une période de quinze ans, la réalisation de l'égalité économique de l'outre-mer avec la métropole, en opérant un changement de logique. Celui-ci consiste à faire passer l'outre-mer d'une situation d'assistanat à une situation d'activité et de responsabilité. Cette quête de l'égalité économique annoncée n'est pas nouvelle. Simplement, la loi se propose d'opérer un changement s'agissant des moyens de sa réalisation sans pour autant faire *tabula rasa* des dispositifs du passé. Ainsi, le

¹ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003, *J.O.R.F.* du 29 mars 2003, p. 5568.

² Sur le nouveau cadre constitutionnel de l'outre-mer, voir notamment, O. Gohin, « L'adoption en termes identiques du projet de réforme constitutionnelle de la décentralisation », *L.P.A.* du 3 janvier 2003, n°3, p. 4 ; J.-P. Thiellay, « Les outre-mers dans la réforme de la Constitution », *A.J.D.A.*, Numéro spécial, 24 mars 2003, p. 564 ; J.-P. De Lisle, « Réflexions sur les évolutions constitutionnelles des outre-mers français », *A.J.D.A.*, 2002, p. 1273.

³ Loi de programme pour l'outre-mer n°2003-660 du 21 juillet 2003, *J.O.R.F.* n°167 du 22 juillet 2003, p. 12320.

⁴ L'article 72-3 issu de l'amendement du député Réunionnais René Paul Victoria précise que « la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de liberté ».

constat de rupture mérite d'être nuancé tant il est évident que le texte adopté par la représentation nationale s'inscrit dans le prolongement des mesures antérieures, particulièrement celles de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 juillet 2000¹.

A ces divers points de vue, la loi est porteuse d'un double paradoxe. Le premier réside dans l'écart existant entre la haute ambition que s'est fixée la loi (passer d'une logique d'assistanat à une logique d'activité et de responsabilité) et les moyens législatifs retenus pour l'atteindre (1^{ère} partie). Le second réside dans le fait qu'à un traitement juridique différencié de l'outre-mer, reconnu par la réforme et qualifié par la doctrine de traitement « à la carte », ne correspond pas un régime différencié et propre à chaque économie ultramarine. L'outre-mer continue, en effet, à être traité par le législateur, du point de vue économique, comme une masse uniforme (2^{ème} partie).

I/ LE LEGISLATEUR S'INSCRIT LARGEMENT DANS LE PROLONGEMENT DU DISPOSITIF LEGISLATIF PRECEDENT ISSU DE LA LOI D'ORIENTATION POUR L'OUTRE-MER

La loi programme a comme ambition affichée de permettre à l'outre-mer d'accéder à l'égalité économique avec la métropole (A). La réalisation de cet objectif se traduit par un changement de logique dont les mesures de mise en œuvre apparaissent au final relativement modestes (B).

A/ Une ambition d'égalité qui reste inchangée

La réalisation de l'égalité économique de l'outre-mer avec la métropole apparaît comme le dernier élément du triptyque à conquérir² : l'égalité juridique ou du moins statutaire est en effet réalisée dès 1946 pour les DOM et l'égalité sociale est acquise en 1996. Le problème posé consiste alors à définir l'égalité économique.

Traditionnellement, l'égalité républicaine telle qu'elle est conçue en 1789 est qualifiée d'égalité par le juste milieu³. Ainsi que le fait remarquer Michel-Henry Fabre, « elle ne s'entend que comme une égalité juridique, une égalité de tous les citoyens devant la loi (...). En revanche, l'égalité républicaine n'est pas une égalité de fait : son objet traditionnel n'est pas (...), la répartition arithmétique de la richesse économique entre les citoyens »⁴. L'égalité économique n'échappe pas à cette définition. Elle apparaît avant tout comme signifiant l'égalité de l'outre-mer devant les lois économiques, c'est-à-dire le droit à l'existence d'un même droit pour

¹ Loi n°2000-1207 du 13 juillet 2000 d'orientation pour l'outre-mer, *J.O.R.F.* n°289 du 14 décembre 2000, p. 19760.

² En ce sens, P. Schultz, « L'interventionnisme économique et social dans les DOM », in, J.-Y. Faberon et J.-F. Auby, *L'évolution du statut de DOM*, PUAM, 1999, p. 53.

³ Sur l'ensemble de la question, voir notamment la thèse de F. Mélin Soucramanien, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica-PUAM, 1997, 397 p. ; N. Belloubet-Frier, « Le principe d'égalité », *A.J.D.A.*, 1998, p. 152 ; M.-F. Christophe Tchakaloff, « Le principe d'égalité », *A.J.D.A.*, 1996, p. 168 ; Rapport du Conseil d'Etat, *Considérations générales sur le principe d'égalité*, La documentation française, 1996, 113 p.

⁴ M.-H. Fabre, *Principes républicains de droit constitutionnel*, LGDJ, 4^{ème} édition, 1984, p. 11.

tous les citoyens, ce qui exclut nécessairement d'éventuelles discriminations entre métropolitains et ultramarins. Ainsi que le fait remarquer Laurent Sermet, « le principe d'égalité constitue un objectif politique à atteindre ; le principe de non-discrimination apparaît comme l'instrument juridique par lequel l'égalité peut être pensée et donc réalisée »¹. A cet égard, on peut légitimement penser que l'égalité du point de vue économique est réalisée, ou est en passe de l'être, dans la mesure où les lois économiques s'appliquent globalement dans une grande partie de l'outre-mer (au moins l'outre-mer départementalisé). Or, cette définition de l'égalité ne permet pas d'appréhender l'égalité économique telle que conçue outre-mer. Afin de mieux la cerner, il convient de se référer aux fonctions politiques attribuées à ce principe.

Laurent Sermet lui attribue trois fonctions principales. Dans une première acception, minimaliste, qualifiée « d'égalité moniste »², la fonction de l'égalité est égalisatrice, ce qui justifie le refus de toute discrimination ou de toute distinction. Ce n'est pas cette acception de l'égalité qui est retenue par la loi programme dans les rapports entre la métropole et l'outre-mer. En revanche, c'est bien l'égalité moniste qui dirige les rapports entre ultramarins, dans la mesure où la loi a vocation à s'appliquer uniformément et sans véritable distinction entre eux.

Dans une deuxième acception, maximaliste, la fonction de l'égalité qualifiée alors de « réparatrice et transformiste » conduit à admettre des discriminations positives fondées sur la recherche d'un traitement plus favorable. L'objet de la mesure est clairement discriminatoire³. La fonction de telles discriminations est alors de réparer des situations de fait qui, si elles sont maintenues, pérennisent l'inégalité et empêchent de transformer la société vers plus d'égalité. Cette conception de l'égalité qui pourrait réellement permettre un décollage des économies ultramarines n'est pas non plus celle retenue par la loi de programme qui ne prévoit pas de telles discriminations au profit de l'outre-mer⁴.

Le concept d'égalité retenu dans la loi de programme répond aux exigences de l'acception médiane de l'égalité qualifiée « d'égalité plurielle » dont la vocation est libérale⁵. En effet, si le principe d'égalité est avancé c'est avant tout pour justifier des différences dès lors qu'elles n'ont pas d'effets discriminatoires. Le principe

¹ L. Sermet, « Le principe d'égalité à la lumière de l'article 9 de la Constitution sud-africaine », *Revue Alizés*, Département d'études anglophones de l'Université de La Réunion, à paraître, 2003, 8 p.

² *Ibidem*.

³ Dans le sens de l'interdiction des discriminations positives en faveur des DOM, voir la décision, CE 24 octobre 1990, *Ministère public des télécommunications, c/ Vignon*, Req. 99457, inédit, *Rec. Lebon*, par laquelle le Conseil d'Etat annule comme contraire au principe d'égalité une circulaire qui impose que dans chaque DOM les emplois vacants soient réservés en priorité aux personnes originaires du département.

⁴ Par exception, il convient de remarquer que la citoyenneté néo-calédonienne organisée à l'article 4 et 188 de la loi organique du 19 mars 1999 (*J.O.* 21 mars 1999, p. 4197), permet de fonder de telles discriminations en matière notamment d'accès à l'emploi (art 24 de la loi organique). Pour un commentaire critique, voir O.Gohin, « Commentaire de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie », *A.J.D.A.*, 1999, p. 500 ; J.-E. Schoettl, « Mise en œuvre de l'accord de Nouméa », *A.J.D.A.*, 1999, p. 324.

⁵ L. Sermet, *op. cit.*, p. 13.

d'égalité devient alors un instrument au service de la diversité. Il s'agira de traiter différemment des situations objectivement et rationnellement distinctes¹, parce qu'il serait discriminatoire de ne pas les traiter différemment. Cette interprétation justifie un traitement différencié pour tenir compte de la diversité des situations. C'est en ce sens que doit être comprise l'égalité économique outre-mer telle que la loi l'envisage. Elle permet ainsi, l'égalité plurielle de l'outre-mer avec la métropole.

Si on retient cette conception de l'égalité économique, on s'aperçoit que la fonction politique que lui attribue la loi programme est identique à celle poursuivie antérieurement. Il n'y a ainsi pas de changement de nature, mais simplement un changement de degré eu égard au cadre législatif précédent.

En définitive, si la loi n'opère pas de changement dans la définition de l'égalité économique, elle se propose, en revanche, de modifier les moyens de sa réalisation. Ces derniers traduisent cependant insuffisamment le changement de logique annoncé.

B/ Des moyens de réalisation modestes qui traduisent insuffisamment le changement de logique annoncé

L'objectif qui guide le législateur consiste donc à opérer un changement de logique faisant ainsi passer les sociétés outre-mer « sur-développées sur le plan social et sous-développées sur le plan économique »², d'une situation d'assistanat à une situation d'activité et de responsabilité.

Deux traits principaux permettent de définir la politique du développement assisté. Elle se caractérise d'abord par un traitement social de l'outre-mer se traduisant par des transferts publics importants et ensuite, par une extension artificielle du secteur non marchand. Le grief principal que l'on peut lui adresser est qu'elle ne permet pas de créer suffisamment d'emplois alors que la population active est en progression constante.

Pour rompre avec ce cycle infernal qui place les outre-mers « à l'écart des logiques de l'économie de marché »³, le Parlement se propose de créer les conditions d'un développement économique durable fondé sur le secteur productif, qui seules redonneront le goût de l'innovation et l'esprit d'entreprise aux sociétés ultramarines. A la lecture de la loi de programme, il apparaît cependant que les moyens mis en œuvre pour mettre un terme à cette « culture d'assistance »⁴ tant décriée restent modestes, le législateur s'inscrivant globalement dans une sorte de continuité objective avec la loi d'orientation pour l'outre-mer. Son intervention

¹ Pour une application jurisprudentielle des critères d'objectivité et de rationalité, voir notamment, CC, 29 décembre 1983, *perquisitions fiscales*, déc. 83-164 DC ; *Rec.*, p. 67. Sur cette décision voir les commentaires de F. Luchaire, « Le fisc, la liberté individuelle et la Constitution », PUAM, *Etudes de finances publiques*, 1984, p. 97 ; R. Etien, *Revue administrative*, p. 142 ; L. Philippe, *A.J.D.A.*, 1984, p. 97.

² B. François-Lubin, « Les méandres de la politique sociale outre-mer », in, F. Constant et J. Daniel (dir.), *1946-1996, Cinquante ans de départementalisation outre-mer*, L'Harmattan, 1997, p. 80.

³ Th. Michalon, « Sur les spécificités de l'outre-mer : enquête et propositions », Hermès, 2002, p. 425.

⁴ Th. Michalon, *op. cit.*, p. 427.

consiste principalement à reconduire les mécanismes de défiscalisation, utilisés de longue date comme instruments privilégiés du développement économique outre-mer (1). Les innovations introduites dans la loi doivent quant à elles, être analysées comme un premier pas sur le chemin menant à l'activité et à la responsabilité (2).

1°/ La défiscalisation, instrument privilégié et pérenne du développement économique outre-mer

Plus d'un tiers des dispositions de la loi programme pour l'outre-mer concerne les mesures de défiscalisation (23 articles). Il s'agit d'un moyen établi qui permet de corriger les handicaps affectant les économies en difficulté. Cette technique classique qui consiste à attirer les capitaux vers les investissements productifs prend, soit la forme d'une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables qui investissent dans des zones déterminées par la loi, soit la forme d'une déduction sur le bénéfice imposable. Elle est largement utilisée en France hexagonale dans des zones dont on veut favoriser le développement. En revanche, telle que pratiquée outre-mer, elle représente « l'expérience la plus poussée de stimulation fiscale de l'investissement »¹.

La loi de programme du 30 juin 2003 pérennise son application dans les DROM et les COM. L'objectif de la défiscalisation telle que prévue par la loi consiste cependant à dépasser les dispositions actuellement en vigueur qui sont jugées trop limitées dans le temps, et trop contraignantes s'agissant des procédures et du système d'éligibilité. Les correctifs apportés par rapport au système antérieur sont de trois ordres et portent respectivement sur la durée de la défiscalisation, sur le plafond de celle-ci et enfin sur la simplification de la procédure administrative relative à son attribution.

Premièrement, l'allongement de la durée de l'avantage fiscal passe de 5 à 15 ans (soit jusqu'au 31 décembre 2017). Cette disposition prévue à l'article 20 de la loi offre une lisibilité et une pérennité plus importantes aux investisseurs.

Deuxièmement, l'éligibilité des investissements productifs devient la règle. Par exception cependant, la loi dresse une liste exhaustive de 12 domaines qui sont exclus du dispositif, ce qui est par exemple le cas du commerce, des activités financières ou encore de la navigation de croisière. En outre, les investissements nécessaires à l'exploitation des concessions de service public local à caractère industriel et commercial, réalisés dans des secteurs éligibles, bénéficient de la réduction fiscale quelle que soit la nature des biens considérés et leur affectation finale.

Troisièmement, l'agrément des investissements devient l'exception². Les seuils nécessitant le recours à l'agrément obligatoire sont par ailleurs relevés, passant ainsi de 760 000 euros à 1 000 000 d'euros. Les conditions de délivrance de l'agrément sont également modifiées, afin d'échapper à la lourdeur des procédures

¹ B. Castagnède, « L'expérience de la défiscalisation outre-mer », *A.J.D.A.*, 1992, p. 603.

² L'article 31 de la loi prévoit que l'agrément des investissements n'est systématique que dans les secteurs pour lesquels la réglementation communautaire l'exige.

administratives, d'accélérer la mise en œuvre des investissements et de déconcentrer le processus d'octroi des agréments. L'agrément est désormais tacite à défaut de réponse de l'administration dans un délai de 3 mois à compter de la réception de la demande.

Un sort particulier est réservé au secteur du tourisme qui connaît une crise importante particulièrement aux Antilles. Ainsi, les taux de défiscalisation sont majorés jusqu'à 70 % mais uniquement pour les travaux de rénovation et de réhabilitation d'hôtel, de résidence de tourisme, et de villages de vacances classés dans les DOM (article 21 de la loi). Cet avantage est également étendu à la « détunnelisation », c'est-à-dire à la mesure permettant d'imputer les déficits d'exploitation sur le revenu imposable. Le bénéfice de la mesure est cependant limité à 5 ans (article 22 de la loi), afin de permettre un engagement rapide des travaux.

Le secteur du logement, principalement locatif et social, est également privilégié puisque l'on assiste à un relèvement des taux de l'aide fiscale afin de redynamiser les constructions neuves et les constructions anciennes de plus de 40 ans.

2°/ Des innovations limitées qui mettent l'outre-mer sur le chemin de l'activité et de la responsabilité

Deux innovations de la loi permettent de mieux apprécier le changement de logique. La première est relative à la continuité territoriale. La seconde série d'innovations intervient quant à elle en matière d'emploi.

a) La continuité territoriale

Le premier signal annonçant un changement de cap concerne la mesure relative à la continuité territoriale. La problématique du développement économique et celle de l'organisation des transports sont intimement liées, la distance représentant un véritable handicap économique et social pour l'outre-mer. Elle trouve enfin un début de solution à travers l'application du principe de continuité territoriale qui permettra en effet d'atténuer les contraintes liées à l'insularité¹.

La création d'un tel dispositif qui ne s'appliquait jusqu'à présent qu'à la faveur de la Corse, ne peut manquer de retenir l'attention car il présente l'originalité d'être le premier du genre à s'appliquer outre-mer et au surplus à être généralisé à l'ensemble de celui-ci². Il prend la forme d'une dotation versée aux régions d'outre-mer, aux collectivités de Mayotte, de Saint-Pierre et Miquelon, de Wallis et Futuna, ainsi qu'à la Polynésie, et à la Nouvelle-Calédonie. Cette dotation permet d'accorder à chaque résident, une aide forfaitaire au passage aérien dans les conditions déterminées par chacune des collectivités précitées. Le critère déterminant l'attribution de l'aide au transport est ainsi celui de la résidence, étant suffisamment « objectif et rationnel » pour ne pas porter atteinte au principe d'égalité imposé par

¹ Article 60 de la loi.

² A l'exception des T.A.A.F. car le concept de résident y est inopérant, le territoire ne disposant pas de population permanente.

la Constitution¹. Néanmoins, le juge devra veiller à ce que les collectivités concernées ne fixent pas de conditions mettant en cause l'égalité entre résidents devant la loi (condition de durée de résidence par exemple).

Ce mécanisme de compensation financière diffère cependant de celui applicable dans l'île de beauté². En effet, si dans les deux cas, il est fondé sur le concept de service public -implicitement s'agissant du système existant outre-mer- et repose sur des considérations d'intérêt général, en revanche, il diffère s'agissant de sa mise en œuvre. Il ne s'applique ainsi qu'aux personnes et non aux marchandises dans la version outre-mer, la dotation n'étant par ailleurs pas proportionnée. En effet, le montant de la dotation a été fixé à 165, 2 millions d'euros pour la Corse³, alors qu'il est évalué à seulement 30 millions pour l'ensemble de l'outre-mer⁴. Cette différence dans l'application du principe est juridiquement concevable dans la mesure où, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, « ce principe n'a valeur constitutionnelle ni en lui-même, ni comme corollaire du principe d'indivisibilité de la République »⁵. Le principe ayant valeur législative, il ne peut ainsi être reproché au législateur d'être resté en-deçà de ses compétences. En revanche, on peut légitimement se demander quelle sera la portée en pratique d'une telle mesure qui en réalité pêche par manque d'ambition. Le système mis en place traduit insuffisamment l'objectif de développement poursuivi par le législateur, la mesure ne prenant pas en compte les coûts de transport des biens et des marchandises, alors que l'on sait que les attentes sont fortes en ce domaine. Par ailleurs la loi ne prend pas en compte les liaisons inter-îles alors que l'on tente parallèlement de renforcer la coopération régionale et d'ouvrir les outre-mers sur leurs environnements géographiques.

b) Les dispositions en matière d'emploi

Le second signal laissant présumer une amorce dans le changement de logique concerne le domaine de l'emploi où la loi procède à l'amplification de quatre mesures. Un effort particulier est fait en premier lieu en direction d'un allègement des charges sociales (article 1er de la loi). Le mécanisme dégressif au-

¹ En faveur de la validité du critère de résidence comme fondement à une mesure discriminatoire admise, voir M. Guyomar, « La cristallisation des pensions des militaires et fonctionnaires des anciennes colonies est-elle constitutive d'une discrimination ? », *A.J.D.A.*, 2001, p. 1039.

² Sur le système Corse d'aide à la continuité territoriale, voir notamment, X. Peraldi, « le système de continuité territoriale de la Corse : coûteux, forcément coûteux », in, A. Meistersheim, *L'île laboratoire*, Colloque de l'Université de Corse, 19 au 21 juin 1997, Editions Alain Piazzola, 1999, p. 31 ; F. Essig, « Rapport sur les travaux de la Table Ronde consacrés à la continuité territoriale », in, M. Prada, *Tables Rondes sur les politiques d'accompagnement du développement économique et social de la Corse*, Rapport au 1^{er} Ministre, Paris, 1989 ; J. Oudain, *la continuité territoriale et le développement économique de la Corse*, Rapport au 1^{er} Ministre, Paris, 1994.

³ Loi de finances 2003 n° 2002-1575 du 30 décembre 2002, Chapitre 41-57, article 20 du budget du ministère de l'intérieur, *J.O.R.F.*, n° 304 du 31 décembre 2002, p. 22025.

⁴ Ph. Auberger, Rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi programme pour l'outre-mer, Documents de l'A.N., n° 891, juin 2003, p. 174.

⁵ CC, 17 juillet 2003, déc. n°2003-474 DC, Loi de programme pour l'outre-mer.

delà de 10 salariés introduit par la loi d'orientation pour l'outre-mer est supprimé. Par ailleurs, les exonérations existantes dans les secteurs productifs ou à développer sont renforcées. L'exonération est totale comme c'était déjà le cas dans le cadre de la loi Paul, mais elle est étendue selon les secteurs¹. Le renforcement concerne en second lieu, les mesures favorables à l'embauche des jeunes, et consiste essentiellement dans le versement d'une prime à l'emploi. La loi envisage en troisième lieu le renforcement du dispositif relatif à l'insertion par l'activité des Rmistes. L'objectif est la promotion d'une logique d'insertion par l'emploi, ouvrant droit à un revenu d'activité se substituant au RMI. Une aide égale au plus au montant du RMI sera versée pendant 30 mois à l'employeur qui proposera à un Rmiste un CDI assorti d'une formation professionnelle. Elle envisage en quatrième lieu, la simplification des mesures d'embauche pour les entreprises. Cette mesure vise à lutter contre l'opacité qui entoure les emplois temporaires précaires ou encore clandestins. Le recours au titre de travail simplifié pour les entreprises de moins de 11 salariés sera ainsi étendu au-delà de 100 jours de travail par an, ce qui correspond à la limite fixée dans le dispositif précédent.

Deux priorités sont par ailleurs fixées. La première est donnée à l'allègement des coûts du travail. Il est ainsi prévu un allègement renforcé du coût du travail par élévation des coûts d'exonérations. Pour exemple, Le BTP pourra bénéficier de cette mesure à 100%. Cette exonération totale n'est cependant admise que pour les entreprises de moins de 50 salariés. Au-delà, l'article 1er de la loi précise que le taux d'exonération est réduit à 50%. Par ailleurs, certains secteurs exposés à la concurrence peuvent également bénéficier de la mesure. La seconde priorité est donnée à la création d'emplois dans le secteur productif. L'intérêt essentiel de ces mesures réside dans le cumul de plusieurs aides à l'emploi qui devrait favoriser l'emploi et principalement celui des jeunes diplômés inscrits dans les ANPE locales.

Au final, le changement de logique annoncé mérite cependant d'être nuancé, tant il est évident que le législateur s'inscrit dans la continuité du dispositif législatif précédent, qu'il s'agisse de l'objectif d'égalité à atteindre, ou encore des moyens mis en œuvre pour sa réalisation.

De la même façon, il est remarquable que le législateur n'opère pas de rupture dans sa manière d'appréhender l'outre-mer, lui appliquant un traitement économique uniforme.

II/ LE LEGISLATEUR APPLIQUE UN TRAITEMENT ECONOMIQUE UNIFORME A L'ENSEMBLE DE L'OUTRE-MER

A la lecture de la loi, un constat immédiat s'impose : la reconnaissance de la diversité statutaire n'a pas eu d'implication sur la reconnaissance de la diversité des

¹ A titre d'illustration, cette exonération équivaut désormais à 1,5 fois le SMIC pour les entreprises des secteurs du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration de tourisme classée quel que soit leur effectif. Le secteur des transports aérien, maritime, et fluvial desservant l'outre-mer bénéficie quant à lui d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale, pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 fois le SMIC.

situations économiques. Les collectivités issues de la nouvelle catégorisation des articles 73 et 74 de la Constitution sont concernées dans leur ensemble par la loi programme. D'une façon générale celle-ci adopte une approche globale de la situation économique ultramarine ne tenant pas suffisamment compte des singularités de chaque territoire. Au « sur-mesure » statutaire désormais constitutionnellement garanti, le législateur répond ainsi par du « prêt à porter » s'agissant du dispositif économique.

La mise en place d'un dispositif commun à l'ensemble de l'outre-mer s'explique en grande partie, au regard du contexte économique difficile qui est une constante dans l'ensemble des économies ultramarines (A). Il n'en demeure pas moins que la loi se caractérise par une absence critiquable de mesures spécifiques complémentaires (B).

A/ Une approche économique indifférenciée globalement justifiée

L'outre-mer est traité du point de vue économique de façon uniforme, le ministère de l'outre-mer menant en la matière une politique économique que l'on pourrait qualifier de dirigiste. Le caractère transversal des problèmes justifie que des dispositifs communs à l'ensemble de l'outre-mer soient mis en œuvre. La situation économique et sociale ultramarine -tous statuts confondus- est en effet, largement défavorable. En 1996, Jean-Jacques de Peretti alors ministre de l'outre-mer constatait déjà que « *les bases actuelles de la croissance ont un caractère artificiel. Elles maintiennent l'outre-mer dans l'assistanat et surtout, elle n'apporte pas de solution au problème majeur de procurer des emplois aux jeunes générations. Il faut aujourd'hui impérativement aller plus loin et franchir une nouvelle étape : celle du développement organisé autour des activités productives* »¹. Le paradoxe de l'outre-mer est celui d'une économie soutenue, croulant sous le poids des transferts publics, mais qui reste cependant fragile. Ce constat récurrent est ancien. Le Conseil économique et social a notamment eu l'occasion de le faire à de nombreuses reprises². Les rapports Mossé³ et Fragonard⁴ -sur l'économie des DOM- rendus

¹ J.-J. de Peretti, cité par R. du Luart, rapport au Sénat sur la loi de finances pour 1997, 21 novembre 1986, n° 86, p. 15.

² Voir pour l'essentiel, les six avis rendus par le conseil économique et social : Rapport de M. Jarnac au sujet du « projet de loi de programme relative au redressement économique et social des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre et Miquelon et de Mayotte » rendu en 1986 ; Rapport de M. Jarnac au sujet de « la situation économique et les conditions du développement des départements d'outre-mer » rendu en 1987 ; Rapport de M. Crusol sur « la coopération entre les Etats ACP et les territoires et départements d'outre-mer dans la zone caraïbe » rendu en 1991 ; Rapport de M. Jarnac sur le « projet de loi d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française » rendu en 1993 ; Rapport de M. Toumson sur « la formation professionnelle dans les départements d'outre-mer, territoires et collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer » rendu en 1994 ; Rapport de M. Lavature sur « le tourisme, facteur de développement de l'outre-mer français » rendu en 1997.

³ E. Mossé, *Quel développement économique pour les départements d'outre-mer*, Rapport remis au Ministre des Départements et territoires d'outre-mer, février 1999.

⁴ B. Fragonard, *Les départements d'outre-mer, un pacte pour l'emploi*, Rapport remis au Ministre des Départements et territoires d'outre-mer, juillet 1999.

public en 1999 aboutissent sensiblement à la même conclusion du difficile décollage des économies ultramarines.

La nature des handicaps réside notamment dans l'exiguïté des marchés locaux, qui ne permet pas les économies d'échelle. La spécialisation dans un nombre d'activités restreint limite par ailleurs la diversification des activités liées à la production. Il est vrai que la petite taille du marché local empêche le plus souvent cette diversification. Schématiquement, le développement s'organise autour de quatre activités essentielles, à savoir : l'agriculture, la pêche, l'industrie agroalimentaire, et enfin les activités touristiques.

Les autres handicaps tiennent au manque de compétitivité par rapport aux pays concurrents, mais également à une dépendance économique et commerciale vis-à-vis de la métropole. Cette dépendance est renforcée par l'absence de porte d'entrée directe vers les pays européens et extra-européens : les produits entrants et sortants doivent préalablement être acheminés en France hexagonale avant d'être à nouveau acheminés vers leur destination finale. Il en est de même pour les personnes. Le coût des transports déjà élevé est ainsi augmenté. Les autres handicaps résident pour l'essentiel dans le manque d'équipements structurants, dans le déséquilibre des finances locales, et enfin dans le poids des transferts publics qui donne à l'économie son caractère artificiel.

La situation sociale quant à elle, se caractérise dans ses grands traits par une croissance démographique en forte expansion, un taux de chômage très élevé (le double de celui de l'Union Européenne), et un niveau de vie inférieur à celui de la métropole.

La justification principale du traitement uniforme repose donc essentiellement sur la nature identique des problèmes qui touchent l'outre-mer. Il n'en demeure pas moins que la loi se caractérise par une absence critiquable de mesures spécifiques complémentaires.

B/ L'absence critiquable de mesures spécifiques complémentaires

Si la loi apporte une réponse concrète aux problèmes d'urgence de l'outre-mer en matière d'emploi et d'investissement, en revanche, elle reste muette sur les véritables perspectives et les moyens du développement de ces territoires¹. Celui-ci passerait par une meilleure prise en compte des différences entre collectivités ultramarines (1), cette hypothèse n'étant pas satisfaite en l'état actuel. En effet, ce n'est que par exception que certaines dispositions ne concernent respectivement que les DROM (C'est le cas par exemple des exonérations de charges sociales ainsi qu'une partie des mesures en faveur de l'emploi), ou les COM (un dispositif de défiscalisation spécifique leur permet d'inclure notamment dans l'assiette de l'investissement défiscalisable, les avantages apportés par les dispositifs locaux

¹ Voir en ce sens, M. Mélisse, *op. cit.*, p. 46.

comme les dispositifs Frogier et Floss¹). Il passerait également par la mise en œuvre de mesures permettant un véritable développement autonome (2) de ces collectivités.

1°/ Une meilleure prise en compte des différences entre collectivités ultramarines

D'une façon générale, la loi a vocation à s'appliquer de manière indifférenciée à l'ensemble de l'outre-mer. Il en est ainsi notamment de l'aide à la continuité territoriale ou encore des mesures de défiscalisation².

Certaines mesures devraient être appliquées de manière différenciée afin de tenir compte d'une part, des différences tenant à la nature du développement ainsi qu'au degré de celui-ci, et d'autre part, des besoins propres à ces collectivités, notamment en matière de défiscalisation des investissements touristiques. Ainsi pour Mayotte qui s'est engagée dans une évolution progressive vers le droit commun départemental, des incertitudes demeurent quant à l'application du texte pendant la période transitoire. Or on le sait par exemple, sur ce territoire, le parc hôtelier n'est pas à rénover mais à bâtir. De la même façon à Saint Pierre et Miquelon, se pose la question de l'articulation entre les mesures étendues et celles contenues dans la convention fiscale liant la collectivité à l'Etat³.

Une meilleure prise en compte des particularités aurait pu être assurée par la mise en place d'un régime spécifique propre à chaque catégorie outre-mer et capable d'assurer un développement économique plus harmonieux et respectueux des modes de vie traditionnels.

2°/ La mise en œuvre de mesures permettant un développement économique autonome

Le législateur aurait pu par ailleurs, profiter de la réforme constitutionnelle qui permet une plus grande modularité s'agissant des statuts juridiques des entités outre-mers, pour fixer les lignes d'une politique économique plus incisive, faisant le pari d'un développement économique endogène leur permettant enfin de partir à la reconquête de leur marché intérieur. Il s'agirait alors de mettre en œuvre une politique économique adaptée au contexte de l'outre-mer, donnant la possibilité aux ultramarins d'utiliser le potentiel qui est le leur⁴.

¹ Cette particularité s'explique par l'existence de « lois de pays » qui empêchent au législateur de disposer à leur place dans les domaines ayant fait l'objet de transfert.

² À l'exception toutefois des dispositions plus favorables au profit de la réhabilitation hôtelière qui ne s'appliquent qu'aux DROM.

³ Sur le régime fiscal très particulier de Saint-Pierre et Miquelon, voir notamment, H. Causse, « L'originalité fiscale de Saint-Pierre et Miquelon. Quelques mots sur l'égalité devant la loi fiscale », *L.P.A.* du 10 mai 1995, n°56, p. 8.

⁴ Pour ne prendre que l'exemple des droits de pêche dans les Z.E.E. des outre-mers, ils ne sont qu'exceptionnellement concédés à des armements locaux.

Seule une stratégie de développement autocentré garantirait le passage d'une logique d'assistanat à celle de l'initiative et de la responsabilité, « d'une logique du prendre » comme le fait remarquer M. Rochoux, « à celle du faire »¹.

Poussée à l'extrême, elle consiste notamment dans la mise en œuvre d'une stratégie en faveur d'une industrialisation plus poussée se substituant aux importations. Ce rapatriement d'activités productives n'est cependant possible que si une protection minimale du marché intérieur par des taxes douanières sur les produits concurrents importés est mise en place². Aisément concevable dans les COM qui disposent du statut communautaire de PTOM³ (qui les exclut du territoire fiscal et douanier de la communauté, et leur permet donc de ne pas être en principe tenues par la liberté de circulation des marchandises à l'intérieur du marché unique), de telles mesures sont, il est vrai, de plus en plus difficiles à mettre en œuvre du moins dans les DROM. Leur statut communautaire de Régions ultrapériphériques s'oppose en effet à l'établissement de telles protections⁴.

En guise de **conclusion**, il est remarquable que, là où l'on commence à faire de la microchirurgie au niveau institutionnel, on en reste au stade de la chirurgie générale s'agissant de l'approche économique et sociale de l'outre-mer. La question qui se pose alors est celle du choix du modèle de développement économique pour l'outre-mer. Une économie assistée se caractérise par des transferts économiques et sociaux importants. En cela, la loi n'opère pas de refonte en profondeur du système économique. L'impression générale qui se dégage à la lecture de la loi est toujours celle d'une économie artificielle qui reste largement soutenue. Le choix du législateur est celui d'un modèle de développement qui reste par ailleurs largement exogène et uniforme, alors qu'il faudrait peut-être en la matière créer les conditions d'un développement économique endogène et spécifique à chaque collectivité. On peut ainsi penser avec Jean-Yves Rochoux, que « *l'ambiance n'est guère favorable à un développement économique impulsé de l'intérieur. La communauté ainsi générée est plus faite pour vivre sur un espace agréable et profiter des rentes financières diverses, que pour prendre des initiatives économiques. Les initiatives effectivement prises concernent le plus souvent des dispositifs destinés à recueillir la rente, plus rarement à créer de la valeur économique directe* »⁵. La création de cette valeur économique particulièrement dans les DROM supposerait cependant la remise en cause du niveau de vie moyen. Mais comme le souligne Thierry Michalon, « *l'option pour le rapatriement progressif de certaines activités productives sera le choix de la responsabilité. Et la conquête de la responsabilité a*

¹ J.-Y. Rochoux, « Communauté de rente et décentralisation », Revue *Akoz*, n° 20, à paraître, 2003, 5 p.

² Voir en ce sens, Th. Michalon, *op. cit.*, p. 431.

³ Pays et territoires d'outre-mer.

⁴ Voir en ce sens, J. Ziller, « Les pays et territoires d'outre-mer associés à la communauté européenne : une alternative statutaire pour les régions ultrapériphériques ? », in E. Jos et D. Perrot (Dir.), *L'Outre-Mer et l'Europe communautaire*, Economica, 1994, p. 173.

⁵ J.-Y. Rochoux, *op. cit.*, p. 2.

toujours un coût »¹. Il est à cet égard remarquable que la loi évite soigneusement de prendre partie sur la nécessité d'une telle réforme économique structurelle de l'outre-mer.

Au final, l'objectif fixé par la loi programme est ambitieux, mais les moyens pour l'atteindre restent cependant modestes². Les mesures qui sont prises, sans révolutionner les économies ultramarines apparaissent en définitive, comme une bouffée d'oxygène apportée à des économies au bord de l'asphyxie.

¹ Th. Michalon, « Une voie pour les D.O.M. : l'insularité à la carte », *in*, J.-Y. Faberon et J.-F. Auby, *L'évolution du statut de DOM*, PUAM, 1999, p. 238.

² Notamment les moyens financiers qui sont estimés à environ 300 millions d'euros. Voir en ce sens, M. Melisse, *avis du Conseil économique et social sur le projet de loi programme pour l'outre-mer*, février 2003, Les éditions des journaux officiels, p. 34.

