

N° 115

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

OUTRE-MER

Par M. Claude LISE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Gérard César, Gérard Cornu, Pierre Hérisson, Daniel Raoul, Mme Odette Herviaux, MM. Marcel Deneux, Daniel Marsin, Gérard Le Cam, *vice-présidents* ; M. Dominique Braye, Mme Élisabeth Lamure, MM. Bruno Sido, Thierry Repentin, Paul Raoult, Daniel Soulage, Bruno Retailleau, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Serge Andreoni, Gérard Bailly, Michel Bécot, Joël Billard, Claude Biwer, Jean Bizet, Yannick Botrel, Martial Bourquin, Jean Boyer, Jean-Pierre Caffet, Yves Chastan, Alain Chatillon, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Marc Daunis, Denis Detcheverry, Mme Évelyne Didier, MM. Michel Doublet, Daniel Dubois, Alain Fauconnier, Alain Fouché, Serge Godard, Francis Grignon, Didier Guillaume, Michel Houel, Alain Houpert, Mme Christiane Hummel, M. Benoît Huré, Mme Bariza Khiari, MM. Daniel Laurent, Jean-François Le Grand, Philippe Leroy, Claude Lise, Roger Madec, Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jacques Muller, Robert Navarro, Louis Nègre, Mmes Renée Nicoux, Jacqueline Panis, MM. Jean-Marc Pastor, Georges Patient, François Patriat, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Marcel Rainaud, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Mireille Schurch, Esther Sittler, Odette Terrade, MM. Michel Teston, Robert Tropeano, Raymond Vall, René Vestri.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 et 111 (annexe n° 18) (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. DEPUIS LA CRISE DE 2009, BEAUCOUP DE PROMESSES POUR LES OUTRE-MER MAIS PEU DE RÉSULTATS TANGIBLES	7
A. LA LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER RESTE PARTIELLEMENT INAPPLIQUÉE	7
1. <i>De nombreuses mesures d'application ont été publiées depuis mai 2009</i>	7
2. <i>Certaines mesures d'application centrales n'ont cependant toujours pas été publiées</i>	9
3. <i>Des textes d'application lacunaires voire contraires à l'intention du législateur</i>	12
B. LE CONSEIL INTERMINISTÉRIEL DE L'OUTRE-MER (CIOM) : 137 MESURES, QUELS RÉSULTATS CONCRETS ?	13
1. <i>137 mesures pour les outre-mer</i>	13
2. <i>Un premier bilan mitigé</i>	14
3. <i>Le CIOM n'a que très peu d'incidences sur le projet de loi de finances pour 2011</i>	15
II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011 : UN BUDGET DE RIGUEUR POUR L'OUTRE-MER	16
A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION	16
B. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » RESTE RELATIVEMENT STABLE	17
1. <i>La compensation des exonérations de charges sociales ne couvre pas, cette année encore, l'ensemble des besoins</i>	17
2. <i>Une aide au fret fictive dans l'attente de la parution du décret d'application</i>	18
3. <i>Les conditions de la montée en puissance du service militaire adapté (SMA) ne sont guère rassurantes quant aux objectifs de ce dernier</i>	19
C. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » VOIT SES CRÉDITS DIMINUER FORTEMENT	21
1. <i>Une évolution de la ligne budgétaire unique (LBU) inquiétante, à l'instar d'autres éléments de la politique en matière de logement</i>	22
2. <i>L'insertion régionale des collectivités ultramarines reste la grande oubliée</i>	24
III. UNE LOGIQUE DU « MAL DÉVELOPPEMENT » ENDOGÈNE POUR L'OUTRE-MER	25
A. LE DISPOSITIF DE DÉFISCALISATION EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL INSTITUÉ PAR LA LODEOM EST POUR L'HEURE UN ÉCHEC	25
B. UN « RABOTAGE » DES NICHES FISCALES QUI NUIT AU DÉVELOPPEMENT DES ÉCONOMIES ULTRAMARINES	27
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION « OUTRE-MER »	31
ANNEXE - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	33

Mesdames, Messieurs,

Au vu de la politique de rigueur annoncée par le Gouvernement, le budget de la mission « Outre-mer » était particulièrement attendu : comment allaient être traités les territoires les plus lointains et en difficulté de notre République ?

Cette attente était d'autant plus grande qu'à la suite de la grave crise sociale qu'ont connue en 2009 les départements d'outre-mer (DOM), notamment les deux départements antillais, de nombreuses annonces ont été faites en faveur des outre-mer, qui ont suscité beaucoup d'espoir.

Après un examen approfondi des crédits de la mission « outre-mer » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2011 mais aussi des dépenses fiscales spécifiques aux outre-mer, **vo**tre rapporteur pour avis ne peut cacher sa déception.

Il rappelle au préalable que **l'effort budgétaire et financier consacré à l'outre-mer va bien au-delà de celui consenti dans le cadre de la mission « outre-mer »**.

Le document de politique transversale (DPT) « outre-mer » annexé au projet de loi de finances indique ainsi **que cet effort global pour 2011 atteint 13,02 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)**¹. La mission budgétaire « outre-mer » ne représente donc que 16,5 % environ de cet effort.

Votre rapporteur pour avis relève que, **pour la deuxième année consécutive, l'effort global en faveur des outre-mer diminue** : après une baisse de 4,2 % des crédits en AE entre 2009 et 2010, une nouvelle baisse de 0,9 % est à déplorer entre 2010 et 2011.

Votre commission pour avis se réjouit cependant que, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, la diminution des crédits soit très limitée en 2011.

¹ Document de politique transversale « outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2011, p. 170.

Après avoir dressé **le bilan des mesures annoncées** tant lors de la loi pour le développement économique des outre-mer¹ (LODEOM) que lors du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM), le présent rapport examine **les grandes évolutions de la mission : le budget 2011 n'échappe pas à la politique de rigueur.**

Enfin, votre rapporteur pour avis a souhaité cette année s'intéresser plus spécialement aux **dépenses fiscales spécifiques aux outre-mer** et à l'évolution de certaines d'entre elles en 2011. Les difficultés de mise en œuvre de la défiscalisation dans le logement social mise en place par la LODEOM et la modification d'autres mesures issues du même texte font qu'au lieu de la logique de développement endogène que visait cette loi, **les outre-mer sont aujourd'hui confrontés à une logique** que l'on pourrait qualifier de « **mal développement** » endogène.

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

I. DEPUIS LA CRISE DE 2009, BEAUCOUP DE PROMESSES POUR LES OUTRE-MER MAIS PEU DE RÉSULTATS TANGIBLES

Comme le soulignait votre rapporteur pour avis dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2010¹, **l'année 2009 a été à plusieurs égards exceptionnelle dans les outre-mer.**

En réponse à la crise qui a paralysé pendant plusieurs semaines les deux départements antillais, le Gouvernement a répondu en deux temps :

– **la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM)**, illustration du changement de logique de la politique de l'État outre-mer, a été promulguée le 27 mai 2009 ;

– le Président de la République a annoncé, le 19 février 2009, l'organisation des États généraux de l'outre-mer (EGOM). Les résultats des travaux des EGOM ont été examinés par le premier **Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM)** qui s'est réuni le 6 novembre 2009. Celui-ci a annoncé 137 mesures pour les outre-mer, dont 71 transversales à l'ensemble des collectivités ultramarines.

Au moment d'examiner le projet de loi de finances pour 2011, votre rapporteur pour avis juge **indispensable de faire le bilan des mesures effectivement prises en faveur des outre-mer.**

A. LA LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER RESTE PARTIELLEMENT INAPPLIQUÉE

1. De nombreuses mesures d'application ont été publiées depuis mai 2009

La mise en œuvre de la LODEOM nécessitait l'édition de nombreuses dispositions d'application. **Depuis mai 2009, 18 décrets d'application ont ainsi été publiés.**

¹ Avis n° 105 (2009-2010) présenté au nom de la commission de l'économie sur le projet de loi de finances pour 2010 (Tome IV – Outre-mer) par M. Claude Lise.

TEXTES D'APPLICATION DE LA LODEOM PUBLIÉS À CE JOUR

– décret n° 2009-1039 du 26 août 2009 relatif aux conditions d'exercice de la pêche maritime dans les Terres australes et antarctiques françaises et pris pour l'application de l'article 3 de la loi n° 66-400 du 18 juin 1966 modifiée sur l'exercice de la pêche maritime et l'exploitation des produits de la mer dans les Terres australes et antarctiques françaises ;

– décret n° 2009-1342 du 29 octobre 2009 relatif aux conditions d'achat de l'électricité produite à partir de biomasse issue de la canne à sucre par des producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat dans les départements d'outre-mer et à Mayotte ;

– décret n° 2009-1625 du 24 décembre 2009 relatif à l'Agence nationale de l'habitat ;

– décret n° 2009-1654 du 23 décembre 2009 pris pour l'application de l'article 32 de la loi n° 2009-594 du 2 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et relatif aux modalités d'adoption des plans d'apurement de dettes sociales ;

– décret n° 2009-1672 du 28 décembre 2009 relatif aux plafonds de loyers et de ressources des locataires applicables dans le cadre du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif outre-mer prévu au XI de l'article 199 septuies du code général des impôts ;

– décret n° 2009-1743 du 29 décembre 2009 pris en application de l'article 159 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et de l'article 25 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer ;

– décret n° 2009-1776 du 30 décembre 2009 pris pour l'application de l'article 31 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et relatif au fonds exceptionnel d'investissement outre-mer ;

– décret n° 2009-1777 du 30 décembre 2009 relatif au dispositif de zones franches d'activités dans les départements d'outre-mer de Guadeloupe et de Martinique et fixant la liste des communes mentionnée au 2° du III des articles 44 *quaterdecies*, 1388 *quinquies* et 1466 F du code général des impôts et à l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale ;

– décret n° 2010-39 du 11 janvier 2010 relatif au conseil de surveillance de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer ;

– décret n° 2010-58 du 17 janvier 2010 fixant les modalités d'application de l'article 199 *undecies* C du code général des impôts relatif aux investissements réalisés dans le secteur locatif social outre-mer ;

– décret n° 2010-89 du 22 janvier 2010 relatif à l'aide pour la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

– arrêté du 5 février 2010 pris pour l'application de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts et relatif aux conditions d'application de la réduction d'impôt pour l'acquisition de véhicules de tourisme strictement indispensables à l'activité de l'exploitant ;

– décret n° 2010-135 du 10 février 2010 fixant les obligations déclaratives des entreprises bénéficiant du dispositif de zones franches d'activités dans les départements d'outre-mer prévu à l'article 44 *quaterdecies* du code général des impôts ;

– décret n° 2010-136 du 10 février 2010 relatif à la déclaration des investissements réalisés outre-mer prévue à l'article 242 *sexies* du code général des impôts ;

– décret n° 2010-319 du 22 mars 2010 fixant le plafond du prix de cession au mètre carré prévu à l'article 1594 I *ter* du code général des impôts relatif à l'exonération de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement des cessions de parts de copropriété portant sur des hôtels, des résidences de tourisme ou des villages de vacances classés ;

– décret en Conseil d'État n° 2010-415 du 27 avril 2010 modifiant la composition de la Commission nationale de la pharmacopée ;

– décret n° 2010-727 du 29 juin 2010 fixant les conditions dans lesquelles des navires battant pavillon d'un État étranger peuvent être autorisés à pêcher dans la zone économique située au large des côtes de Mayotte ;

– décret n° 2010-728 du 29 juin 2010 fixant les conditions dans lesquelles des navires battant pavillon d'un État étranger peuvent être autorisés à pêcher dans la zone économique située au large de l'île de Clipperton ;

– décret n° 2010-1048 du 1^{er} septembre 2010 relatif à la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer.

Source : Sénat, Bilan de l'application des lois ; réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

Votre commission pour avis se réjouit que la majeure partie des décrets d'application de la LODEOM soient désormais publiés.

Votre rapporteur pour avis relève cependant que **nombre des décrets prévus n'ont été publiés que près de sept mois après la promulgation de la loi**. Cette dernière était pourtant présentée comme une réponse à la grave crise qu'ont traversée les outre-mer au début de l'année 2009 et la procédure d'urgence avait été déclarée sur ce texte.

Notre collègue Marc Massion donne une explication à ces délais dans son rapport sur la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer : « *La DéGéOM¹ a (...) eu à gérer, en plus de sa propre réorganisation et des conséquences de la crise sociale aux Antilles et en Guyane, l'adaptation et la discussion par le Parlement de ce projet de loi essentiel puis, à partir de la promulgation de la Lodeom le 27 mai 2009, l'élaboration de ses textes d'application* »².

2. Certaines mesures d'application centrales n'ont cependant toujours pas été publiées

Votre rapporteur pour avis relève également que **des décrets permettant la mise en œuvre de certaines dispositions importantes de la loi n'ont toujours pas été publiés à ce jour**.

Nos collègues députés Claude Bartolone et Gaël Yanno ont ainsi relevé dans leur excellent rapport sur l'application de la LODEOM qu'à la

¹ Délégation générale à l'outre-mer.

² « Administration centrale de l'outre-mer : une réforme à marche forcée et inachevée », Rapport d'information n° 8 (2010-2011) fait au nom de la commission des finances sur la réorganisation administrative des services centraux du ministère de l'outre-mer, par M. Marc Massion, p. 25.

date de la publication de ce dernier, « 15 des 44 actes d'application nécessaires, soit environ 34 %, n'ont pas encore été pris »¹.

Trois dispositions centrales de la LODEOM restent ainsi aujourd'hui inapplicables :

– **l'aide au fret** prévue par l'article 24 : le décret d'application est, d'après les informations communiquées à votre rapporteur pour avis, en cours de « *travail interministériel* »² ;

– **la création du groupement d'intérêt public (GIP) chargé de reconstituer**, dans les départements d'outre-mer (DOM) et à Saint-Martin, **les titres de propriété des biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus**, prévue par l'article 35 : une mission de préfiguration du GIP, préalable à la rédaction du décret d'application, a été lancée en mai 2010 pour une durée de 10 mois. D'après les informations transmises par le ministère de l'outre-mer, le décret devrait être publié au cours du premier semestre 2011 ;

– **le fonds de continuité territoriale** prévu par l'article 50 : deux projets de décrets portant sur les modalités de fonctionnement de ce fonds ont été notifiés à la Commission européenne le 29 avril 2010. Malgré les annonces du ministère de l'outre-mer, ces décrets n'ont pas été publiés à ce jour : ils seraient en cours de « *signature interministérielle* »³.

Il est regrettable que des mesures centrales de la LODEOM ne soient toujours pas applicables près de 18 mois après sa promulgation.

Votre rapporteur par avis note par ailleurs que **l'article 72 de la LODEOM habilitait le Gouvernement à prendre de nombreuses ordonnances.**

ARTICLE 72 DE LA LODEOM

« I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi et de la compétence de l'État, tendant à :

1° Pour Mayotte :

a) Actualiser et adapter l'organisation juridictionnelle et modifier le statut civil personnel de droit local, afin d'assurer le respect des principes constitutionnels et des droits fondamentaux ;

¹ Rapport d'information n° 2828 (XIII^{ème} législature) sur la mise en application de la loi n° 2009-594 du 2 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, Claude Bartolone et Gaël Yanno, p. 10.

² Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

³ Ces deux décrets ont finalement été publiés après la présentation du présent rapport devant votre commission. Il s'agit des décrets n°s 2010-1424 et 2010-1425 du 18 novembre 2010.

b) *Étendre et adapter les dispositions législatives relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à la constitution de droits réels sur le domaine public ;*

c) *Étendre et adapter la législation en matière de protection sociale à Mayotte ;*

2° *Pour les îles Wallis et Futuna, étendre et adapter le code des postes et des communications électroniques ;*

3° *Pour Saint-Pierre-et-Miquelon :*

a) *Actualiser et adapter les dispositions relatives à l'exercice de la médecine ;*

b) *Étendre et adapter la législation relative aux allocations logement ;*

c) *Actualiser les dispositions de la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon et du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance ;*

4° *Pour les Terres australes et antarctiques françaises, actualiser et adapter les règles de droit localement applicables, ainsi que les règles relatives à la pêche maritime ;*

5° *Pour la Polynésie française, pour la Nouvelle-Calédonie et pour les îles Wallis et Futuna, adapter les dispositions de l'article 199 septuagies du code général des impôts en matière de réduction d'impôt sur le revenu pour l'acquisition et la construction de logements dans ces territoires.*

II. – Les ordonnances doivent être prises au plus tard le dernier jour du dix-huitième mois suivant celui de la promulgation de la présente loi.

Les projets de loi portant ratification de ces ordonnances doivent être déposés devant le Parlement au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant celui de leur publication. »

Sur les neuf ordonnances prévues, une seule¹ a été publiée à ce jour, alors que la date limite de publication était fixée au 30 novembre 2010.

Lors de la dernière réunion du comité de suivi de la mission sénatoriale d'information sur la situation des DOM, notre collègue Georges Patient, intervenant au nom de votre rapporteur pour avis, avait regretté l'utilisation systématique de la législation par voie d'ordonnance par le Gouvernement. Président de conseil général, votre rapporteur pour avis soulignait notamment que la saisine des collectivités territoriales sur les projets d'ordonnance restait largement formelle².

D'après les informations transmises par le ministère de l'outre-mer, sur les huit ordonnances prévues initialement et non encore publiées :

– trois sont devenues sans objet du fait de l'adoption de la loi HPST³ ou de la départementalisation de Mayotte ;

– deux devraient être prolongées dans le cadre du projet de loi sur Mayotte⁴ ;

– trois seraient en cours de rédaction.

¹ *Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître.*

² *Comité de suivi de la mission d'information sur la situation des DOM, Compte-rendu de la deuxième réunion du 23 juin 2010, p. 19-20.*

³ *Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.*

⁴ *Projet de loi relatif au Département de Mayotte, adopté par le Sénat le 22 octobre 2010.*

Aux yeux de votre rapporteur pour avis, une véritable réflexion s'impose aujourd'hui sur le recours aux ordonnances pour traiter des questions ultramarines.

3. Des textes d'application lacunaires voire contraires à l'intention du législateur

Le rapport de nos collègues députés Claude Bartolone et Gaël Yanno fourmille d'exemples révélant **les défauts des textes d'application de la LODEOM.**

D'une part, **certains textes d'application sont flous** ce qui complexifie la mise en œuvre de certains dispositifs de la loi. Les deux exemples suivant l'illustrent :

– le dispositif des zones franches d'activité (ZFA) : une instruction fiscale, en cours de publication, est indispensable afin de clarifier le traitement fiscal des entreprises exerçant plusieurs activités ou la définition de l'activité de conseil aux entreprises¹ ;

– le dispositif d'exonération de charges sociales : MM. Claude Bartolone et Gaël Yanno indiquent avoir été « *systématiquement saisis du caractère insuffisamment précis du décret du 29 décembre 2009* »². Malgré le décret de décembre 2009³, des interrogations subsistent quant au champ des bénéficiaires de ces exonérations.

D'autre part, **la conformité de certains textes d'application à l'intention du législateur est douteuse.** Il en est ainsi pour les deux dispositions suivantes :

– **l'aide à la rénovation hôtelière** instituée par l'article 26 de la LODEOM : nos collègues Gaël Yanno et Claude Bartolone relèvent qu'« *une circulaire en cours de préparation pourrait interpréter de manière problématique la condition d'agrément de l'aide* »⁴. La procédure serait en effet calée sur celle prévue pour les investissements productifs bénéficiant de la défiscalisation. En conséquence, le versement de l'aide serait conditionné au fait, pour la personne qui la sollicite, d'avoir bénéficié pour la même opération de la défiscalisation. Nos collègues députés estiment que « *toute application de l'article 26 qui exigerait en parallèle une défiscalisation devrait (...) être*

¹ Cf. Rapport d'information n° 2828 (XIII^{ème} législature), Ibid., p. 24-25.

² Rapport d'information n° 2828 (XII^{ème} législature), Ibid., p. 36

³ Décret n° 2009-1743 du 29 décembre 2009 pris en application de l'article 159 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et de l'article 25 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

⁴ Rapport d'information n° 2828 (XIII^{ème} législature), Ibid., p. 43.

regardée comme contraire à l'intention du législateur, mais également à la lettre de la loi » ;

– en matière de logement social, **le cumul de la défiscalisation avec la ligne budgétaire unique (LBU)** : votre rapporteur pour avis reviendra sur cette question dans la suite du présent rapport.

B. LE CONSEIL INTERMINISTÉRIEL DE L'OUTRE-MER (CIOM) : 137 MESURES, QUELS RÉSULTATS CONCRETS ?

1. 137 mesures pour les outre-mer

Réuni le 6 novembre 2009 à la suite des EGOM, le Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) a annoncé 137 mesures en faveur de l'outre-mer constituant **un « *plan de modernisation de l'outre-mer et une redéfinition de ses relations avec la métropole* »¹**.

Parmi ces 137 mesures, 71 sont transversales à l'ensemble des collectivités, réparties en huit groupes correspondant aux huit thèmes des EGOM.

LES HUIT GRANDS AXES DES MESURES ANNONCÉES PAR LE CIOM

- Formation des prix, fonctionnement du marché et concurrence ;
- Productions locales et développement endogène ;
- Grands projets structurants ;
- Dialogue social ;
- Gouvernance ;
- Insertion des outre-mer dans leur environnement régional et dans l'espace communautaire ;
- Insertion et égalité des chances des jeunes ;
- Identité culturelle.

¹ *Projet annuel de performances de la mission « outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2010, p. 8.*

2. Un premier bilan mitigé

Le 13 juillet 2010, la ministre de l'outre-mer a présenté en Conseil des ministres un premier bilan de la mise en œuvre des mesures du CIOM. Dans ce cadre, elle a estimé que les deux tiers des mesures annoncées étaient « réalisées ou en cours de réalisation ».

Votre rapporteur pour avis relève que, **dans le champ de compétence de votre commission, certaines décisions importantes ont rapidement été prises**. C'est notamment le cas dans le domaine des prix et de la concurrence :

– les groupements d'intervention régionaux (GIR) – concurrence ont été mis en place et sont opérationnels depuis février 2010 dans les quatre DOM et à Mayotte. Ils réunissent les compétences des services en charge de la concurrence et de la consommation, des douanes et des services fiscaux ;

– dans le cadre de la loi sur les réseaux consulaires¹, le seuil de contrôle des concentrations d'entreprises a été abaissé pour le secteur de la distribution en outre-mer ;

– les observatoires des prix et des revenus ont été renforcés : ils seront désormais présidés par des personnalités indépendantes, en l'occurrence des magistrats des chambres régionales des comptes². Leurs présidents peuvent désormais saisir pour avis l'Autorité de la concurrence, comme l'a prévu la loi sur les réseaux consulaires précitée.

Dans d'autres domaines, **les mesures prises peuvent paraître décevantes** : ainsi, la mesure n° 4 du CIOM prévoyait d'« améliorer dès 2010 les données statistiques sur la formation des prix et des revenus et l'évolution du pouvoir d'achat afin d'assurer davantage de transparence en la matière ». Votre rapporteur pour avis estime que la nomination d'une personnalité politique ultramarine au sein du Conseil national de l'information statistique (CNIS) ne correspond pas à l'annonce faite lors du CIOM.

Plus généralement, **nombre de mesures annoncées lors du CIOM sont loin d'être réalisées** :

– la réforme de l'administration des prix des carburants dans les DOM (mesure n° 9) : le Gouvernement a demandé un nouveau rapport sur le sujet à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)³. Pour l'heure aucune décision concrète n'a été prise ;

¹ Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

² Article 2 du décret n° 2010-763 du 6 juillet 2010 relatif au fonctionnement de l'observatoire des prix et des revenus en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte, et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

³ Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), « Approvisionnement en carburants et énergies des départements français d'Amérique », 30 juin 2010.

– en matière agricole, beaucoup de mesures ont été renvoyées à des ordonnances lors de l'examen de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP)¹. Plusieurs d'entre elles ne seront publiées qu'après les travaux de missions d'inspection. Ainsi s'agissant de la réforme des chambres d'agriculture², une mission interministérielle a été mise en place. Confiée au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAER) qui bénéficiera de l'appui de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), elle devrait faire l'objet d'un rapport définitif à la fin du mois de novembre 2010. Une mission a également été lancée en vue de la création d'instituts techniques en outre-mer.

Tout en se réjouissant que le CIOM ait permis une prise de conscience par l'État de la situation des outre-mer, tant de leurs difficultés que de leurs atouts, votre rapporteur pour avis relevait l'année dernière qu'« *aucun calendrier précis n'est défini pour la mise en œuvre de ces mesures* »³. Le même constat peut être fait cette année : **nombre de mesures annoncées par le CIOM ne sont aujourd'hui pas entrées en application et leur calendrier de mise en œuvre reste flou.**

3. Le CIOM n'a que très peu d'incidences sur le projet de loi de finances pour 2011

Dans une réponse au questionnaire budgétaire transmis à votre rapporteur pour avis, le ministère de l'outre-mer indique que « *la poursuite de la mise en œuvre des décisions retenues au cours du CIOM reste une priorité pour 2011* ».

Votre rapporteur pour avis souligne que cette affirmation ne recoupe pas de réalité budgétaire. Il souligne que la montée en puissance du service militaire adapté (SMA) ne constitue pas une mesure du CIOM puisqu'elle avait été annoncée par le Président de la République le 19 février 2009.

Les seules mesures du CIOM ayant un réel impact budgétaire dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 sont les suivantes :

– le maintien des crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) à leur niveau de 2010 : votre rapporteur pour avis relève cependant que cette stabilité ne concerne que les autorisations d'engagement (AE) ;

– la dotation spécifique de construction et d'équipement scolaire à Mayotte (5 millions par an) et à la Guyane (subvention de 10 millions d'euros en AE par an) ;

¹ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

² Cf. mesure n° 15 du CIOM : « renforcer le rôle et le financement des chambres d'agriculture outre-mer ».

³ Avis n° 105 (2009-2010), *Ibid.*, p. 11.

– le fonds de garantie agriculture-pêche qui représente 20 millions d’euros sur la période 2010-2012 ;

– le fonds d’étude « développement endogène » créé afin d’appuyer le travail des futures commissaires au développement endogène, doté de 2 millions d’euros par an ;

– l’ouverture de crédits au titre de « 2011, année de l’outre-mer », à hauteur de 3 millions d’euros.

II. LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011 : UN BUDGET DE RIGUEUR POUR L’OUTRE-MER

A. LA DIMINUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

Les crédits budgétaires de la mission « outre-mer » diminuent en 2011 de 0,5 % en autorisations d’engagement (AE) et de 2,3 % en crédits de paiement (CP).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » (en millions d’euros)

Crédits	En autorisations d’engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution	LFI 2010	PLF 2011	Évolution
	2 167,8	2 156,0	- 0,5 %	2 023,4	1 977,3	- 2,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011¹.

Votre commission pour avis se réjouit, que dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, l’effort demandé à l’outre-mer soit limité.

Votre rapporteur pour avis relève cependant que **cette diminution des crédits de la mission est la première réellement affichée depuis trois ans**². Il s’agit de ce point de vue d’un budget de rupture, en décalage très net avec les enjeux et les difficultés des territoires ultramarins qui se sont fait jour lors de la grave crise de 2009, et plus encore avec les promesses faites à l’issue de cette crise.

¹ Le 17 novembre 2010, l’Assemblée nationale a adopté, en seconde délibération, un amendement du Gouvernement modifiant les crédits affectés à la mission « outre-mer ». Cet amendement conduit à une minoration des crédits d’environ 1,24 million d’euros en CP et en AE.

² Si les crédits de la mission « outre-mer » avaient progressé dans le cadre de la loi de finances pour 2009, votre rapporteur pour avis avait alors indiqué que « la progression affichée ne correspond pas à la réalité. En effet, les augmentations consenties aux crédits de la mission « outre-mer » servent à combler les dettes que l’État a contractées notamment auprès des organismes de sécurité sociale dans le cadre des compensations d’exonération de charges patronales ». (p. 8).

**B. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » RESTE
RELATIVEMENT STABLE**

Les crédits affectés au programme 138 « Emploi outre-mer » augmentent, de 3 % en AE et de 2,2 % en CP.

Cette augmentation est essentiellement due à la montée en puissance du service militaire adapté (SMA).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »
(en millions d'euros)

	En autorisations d'engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution	LFI 2010	PLF 2011	Évolution
Soutien aux entreprises	1 129,7	1 112,0	- 1,6 %	1 130,7	1 112,0	- 1,7 %
Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	182,5	239,9	+ 31,5 %	172, 2	219,6	+ 27,5 %
Total	1 312,2	1 351,8	+ 3,0 %	1 302,9	1 331,6	+ 2,2 %

Source : Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

1. La compensation des exonérations de charges sociales ne couvre pas, cette année encore, l'ensemble des besoins

L'action n° 1 « Soutien aux entreprises » représente la très large majorité des crédits inscrits au programme 138. Elle pèse ainsi près de 82,3 % des AE demandées pour ce programme.

Elle est **constituée presque totalement (à 98 %) de crédits visant à rembourser aux organismes de sécurité sociale le coût des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer.**

Le financement des exonérations de charges sociales est minoré en 2011, la dotation étant fixée à 1 087 millions d'euros, un niveau « *permettant de prendre en compte les prévisions des organismes sociaux* »¹.

Comme chaque année, votre rapporteur pour avis relève que **la dotation ne permettra pas de couvrir l'ensemble des besoins en 2011.**

¹ Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

Comme l'indique le ministère de l'outre-mer, « *les crédits consacrés à la compensation des exonérations de charges sociales représentent la plus grande part des dépenses du programme 138 mais ne permettent pas au ministère chargé de l'outre-mer de compenser la totalité du coût global de ces exonérations* »¹.

Si la situation de la dette accumulée par l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale s'est améliorée depuis 2007, votre rapporteur pour avis relève que cette sous-budgétisation des besoins n'est pas nouvelle : il l'avait déjà mise en avant dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2010.

Les économies liées à la réforme des exonérations de charges sociales opérée par la LODEOM devraient, d'après le ministère de l'outre-mer, seulement « *conduire à la réduction de l'écart entre les moyens budgétés et les besoins de financement pour 2010* »².

2. Une aide au fret fictive dans l'attente de la parution du décret d'application

Outre les crédits destinés à la compensation des exonérations de charges sociales au profit des organismes de sécurité sociale, **l'action n°1 comprend les crédits destinés à l'aide au fret**, créée par l'article 24 de la LODEOM.

Cette aide bénéficie, dans les DOM et dans certaines collectivités d'outre-mer³ aux entreprises pour l'importation de produits entrant dans un cycle de production sur le territoire de la collectivité concernée et l'exportation de produits transformés.

Les crédits destinés à cette aide diminuent, dans le projet de loi de finances pour 2011, **de 27 à 25 millions d'euros**.

Comme indiqué précédemment, **l'aide au fret n'est aujourd'hui pas applicable** faute de décret d'application. D'après les informations transmises par le ministère de l'outre-mer, le projet de décret a été validé en réunion interministérielle le 17 septembre 2010.

Les 25 millions d'euros prévus sont donc fictifs en l'état actuel du droit. Comme l'ont noté nos collègues députés Claude Bartolone et Gaël Yanno, les crédits ouverts en 2009 ont finalement été redéployés en gestion et « *la loi de finances pour 2010 a de nouveau ouvert des crédits au titre du*

¹ Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

² Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

³ Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-Et-Futuna.

financement de l'aide au fret, qui connaîtront vraisemblablement le même sort »¹.

Votre rapporteur pour avis souligne que l'ensemble des acteurs économiques ultramarins estiment cette aide indispensable. La non parution du décret est par ailleurs d'autant plus problématique que, lors de l'examen de la LODEOM, cette aide avait été présentée comme une contrepartie à la réforme de la TVA « non perçue récupérable » (TVA-NPR)².

3. Les conditions de la montée en puissance du service militaire adapté (SMA) ne sont guère rassurantes quant aux objectifs de ce dernier

Les crédits affectés à l'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » augmentent nettement en 2011, de 31,5 % en AE et de 27,5 % en CP.

Cette progression s'explique par la montée en puissance du service militaire adapté (SMA) : 2011 constitue en effet la deuxième étape du plan « SMA 6 000 » lancé par le Président de la République le 19 février 2009.

L'augmentation des crédits destinés au SMA en 2011 est importante : + 57,9 millions d'euros en AE et + 49 millions d'euros en CP.

ÉVOLUTION DU BUDGET DÉVOLU AU SMA
(en millions d'euros)

	2010		2011	
	AE 2010	CP 2010	AE	CP
Crédits destinés au SMA	143,26	131,95	201,17	180,94

Source : réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis

Si votre rapporteur pour avis salue le plan « SMA 6 000 », il renouvelle ses craintes formulées l'année dernière.

La montée en puissance du dispositif se fait grâce à la mise en place d'une « **formation différenciée** » : le cursus de formation long est maintenu mais un cursus court, d'accompagnement vers l'emploi, est mis en place.

¹ Rapport d'information n° 2828 (XIII^{ème} législature), *Ibid.*, p. 40.

² Le dispositif de la « TVA-NPR » permettait, dans certaines conditions, aux opérateurs établis dans les DOM de déduire la TVA d'amont qui ne leur a pas été facturée. Ce dispositif a été réformé par l'article 30 de la LODEOM.

Pour la première fois en 2011, le nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) accordés annuellement est déconnecté du nombre de bénéficiaires du dispositif, comme l'illustre le tableau suivant.

	2010	2011
ETPT de volontaires	2 954	3 238
Places de stages ouvertes dans l'année	2 954	4 176

Source : réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis

Si l'objectif du plan est d'atteindre en 2013 le nombre de 6 000 volontaires formés au cours d'une année, les effectifs en ETP ne devraient atteindre que 3 238 volontaires en 2011, 3 811 en 2012 et 4 151 en 2013.

Le nombre de bénéficiaires annuels du SMA ne suivra ainsi pas la même évolution que la capacité d'accueil du dispositif.

Votre rapporteur pour avis note d'ailleurs que l'objectif de 6 000 bénéficiaires **conduit le ministère de l'outre-mer à développer une logique purement comptable**, l'aspect qualitatif du dispositif ayant tendance à passer au second plan. Le ministère de l'outre-mer formule ainsi très clairement l'objectif de la « formation différenciée » : « *raccourcir la durée de formation permet d'augmenter mécaniquement le nombre de volontaires au regard d'un nombre maîtrisé d'ETPT supplémentaires ; ce faisant, le coût ramené au stagiaire sera moindre* »¹.

Il conviendra d'être particulièrement attentif à ce que la qualité du dispositif soit maintenue. Le taux d'insertion² globale au niveau du SMA a d'ailleurs reculé à 77 % en 2009 contre 79,7 % en 2008. L'objectif est maintenu à 77 % en 2010 : le Gouvernement souligne qu'il représente « *un défi particulièrement ambitieux au regard des volumes à former* »³.

¹ Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

² Ce taux mesure l'accès à un emploi ou l'entrée dans un dispositif qualifiant de formation professionnelle à la sortie du SMA.

³ Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

C. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » VOIT SES CRÉDITS DIMINUER FORTEMENT

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » voit ses crédits budgétaires diminuer de 6 % en AE et de 10 % en CP.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »
(en millions d'euros)**

	En autorisations d'engagement (AE)			En crédits de paiement (CP)		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution	LFI 2010	PLF 2011	Évolution
Logement	274,5	274,5	0	216,5	195,3	- 9,8 %
Aménagement du territoire	177,0	202,2	+ 14,2 %	156,8	148,4	- 5,4 %
Continuité du territoire	54,5	51,6	- 5,3 %	54,5	51,6	- 5,3 %
Sanitaire, social, culture, jeune et sports	34,6	37,4	+ 8,1 %	34,6	37,4	+ 8,1 %
Collectivités territoriales	224,2	195,7	- 12,7 %	226,3	179,2	- 20,8 %
Insertion économique et coopération régionales	2,8	2,8	0	2,8	2,8	0
Fonds exceptionnels d'investissement	40,0	10,0	- 75,0 %	17,0	21,5	+ 26,5 %
Appui à l'accès aux financements bancaires	48,0	30,0	- 37,5 %	12,0	9,5	- 20,8 %
Total	855,6	804,1	- 6,0 %	720,5	645,7	- 10,4 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011

La principale raison de cette évolution est **la forte diminution des crédits affectés au Fonds exceptionnel d'investissement (FEI)**. Si la sortie du plan de relance, qui a conduit à abonder le FEI au cours de l'exercice 2009, est invoquée par le Gouvernement comme cause de cette diminution, votre

rapporteur pour avis note que le Fonds était doté de 40 millions d'euros en 2009 : le budget 2011, qui atteint 10 millions d'euros en AE et 21,5 millions d'euros en CP, constitue donc une diminution nette de son montant¹.

Les dotations de l'action « Collectivités territoriales » diminuent sensiblement, de près de 13 % en AE et de plus de 20 % en CP. S'agissant de la situation des collectivités territoriales, votre rapporteur pour avis rappelle que, dans le cadre de la loi de finances pour 2010, le Parlement avait adopté, dans la rédaction issue d'un de ses amendements, un article visant à ce que le Gouvernement remette, avant le 1^{er} octobre 2010, « *un rapport indiquant les mesures qu'il entend prendre ou proposer pour répondre à la situation financière préoccupante des collectivités territoriales d'outre-mer, dont les villes capitales, et leur permettre d'assumer pleinement les charges et responsabilités qui leur incombent, notamment en matière sociale.* »² Il prend acte du fait que le Gouvernement n'a pas remis ce rapport à ce jour, à l'heure où la situation des collectivités territoriales ultramarines est particulièrement inquiétante. Ainsi, lors du dernier Congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF), les présidents de conseils généraux d'outre-mer ont souligné que si la situation de l'ensemble des conseils généraux risque de les conduire à « *une impasse financière à court terme* », la situation étant encore plus préoccupante pour les conseils généraux d'outre-mer³.

Comme l'année dernière, votre rapporteur pour avis souhaite porter son attention sur deux des actions de ce programme auxquelles il attache une importance particulière : l'action « Logement » et l'action « Insertion économique et coopération régionales ».

1. Une évolution de la ligne budgétaire unique (LBU) inquiétante, à l'instar d'autres éléments de la politique en matière de logement

Conformément aux annonces du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM), **le niveau de la ligne budgétaire unique (LBU) est stabilisé en AE par rapport à 2010**, à hauteur de 274,5 millions d'euros.

Les crédits diminuent par contre de près de 10 % en CP, afin de « *tenir compte du rythme réel de réalisation des opérations de logement social* »⁴. Au vu du niveau de consommation des CP en Martinique en 2010, votre rapporteur pour avis s'étonne de l'utilisation de cet argument.

¹ Le niveau des CP affectés au FEI progresse cependant de plus de 26 %. Cette hausse vise à financer les projets engagés au titre du FEI depuis 2009.

² Article 123 de la loi n° 2009-1673 de finances pour 2010.

³ Cf. Déclaration des présidents de conseils généraux d'outre-mer suite à la commission outre-mer de l'ADF, 80^{ème} Congrès des départements de France, 25 octobre 2010.

⁴ Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

Votre rapporteur pour avis rappelle au préalable que **les objectifs fixés par le Gouvernement en matière de construction de logements sociaux outre-mer n'ont pas été atteints** au cours des dernières années, comme l'illustre le tableau suivant.

	Objectifs contenus dans le projet annuel de performances pour 2009	Résultat en 2009
Logements locatifs sociaux ¹	4 500	4 162
Logements en accession sociale à la propriété (LES)	1 350	716
Amélioration de l'habitat et acquisition amélioration	2 200	1 802
Réhabilitation du logement locatif social	1 400	2 872

Source : réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis

Les outils et les moyens existants ne permettent donc pas de répondre à la situation dramatique du logement outre-mer. Comme votre rapporteur pour avis l'indiquait l'année dernière, plus de 10 000 familles attendent un logement social en Martinique, plus de 12 000 en Guadeloupe, plus de 11 000 en Guyane et plus de 26 000 à La Réunion².

Les objectifs figurant dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011 sont aussi peu ambitieux : **un objectif de 5 700 logements locatifs est fixé**, tous financements confondus, dans les DOM et à Mayotte, **qui est très inférieur aux besoins.**

S'agissant du logement locatif social et des logements locatifs spécifiques, l'évolution en termes de CP est encore plus inquiétante, puisque ces derniers passent de 109 millions à 75 millions d'euros entre 2010 et 2011, soit une diminution de 34 %.

Votre rapporteur pour avis rappelle ensuite que le foncier est un volet essentiel de la politique du logement en outre-mer.

Reprenant une proposition qu'il avait formulée de longue date, la mission d'information sénatoriale sur la situation des DOM avait estimé qu'il

¹ Cette notion regroupe les logements locatifs sociaux (LLS), très sociaux (LLTS), les logements spécifiques du type logements d'urgence, logements étudiants, établissements d'hébergement des personnes âgées en difficulté (EHPAD).

² Avis n° 243 (2008-2009) présenté au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, Daniel Marsin, p. 11.

était nécessaire d'« assouplir les obligations de participation ou de garantie des collectivités dans les opérations de construction de logement social »¹.

Votre rapporteur pour avis se réjouit que le CIOM ait repris lui aussi à son compte cette proposition. **Les obligations de participation freinent en effet fortement la production de logements.** Il regrette cependant qu'à ce jour, le décret annoncé n'ait pas été publié².

Enfin, votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur **l'inadaptation de la réforme du régime des aides à l'accession à la propriété**, prévue à l'article 56 du projet de loi de finances pour 2011, aux réalités ultramarines.

Le nouveau prêt à taux zéro, le « PTZ + », n'est en effet pas adapté aux spécificités des outre-mer : les ressources des ménages sont plus faibles en moyenne outre-mer et il y aura donc moins de personnes prétendant à ce produit. De plus, le taux du prêt bancaire complémentaire est plus élevé outre-mer, ce qui augmentera donc le taux d'effort des ménages.

2. L'insertion régionale des collectivités ultramarines reste la grande oubliée

Le projet de loi de finances prévoit **le maintien de la dotation ouverte au titre des fonds de coopération régionale à son niveau de 2010.** Selon le ministère de l'outre-mer, cette stabilité témoigne « dans un contexte de réduction forte des dépenses d'intervention de l'État, de la priorité donnée par le Gouvernement à l'insertion des régions d'outre-mer dans leur environnement régional³ ».

Votre rapporteur pour avis ne partage pas cette vision idyllique de la situation : il rappelle en effet que les crédits de l'action « Insertion économique et coopération régionales » avaient diminué sensiblement tant en AE qu'en CP dans le cadre de la loi de finances pour 2010.

Il note également que le CIOM a appelé à « *accroître la capacité d'action et la visibilité des départements et régions d'outre-mer en matière de coopération régionale* » (mesure n° 42). **Les crédits très réduits de l'action portant sur la coopération régionale nuisent à la réalisation de cet objectif.**

¹ Proposition n° 90 in : « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », Rapport d'information n° 519 (2008-2009) fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, Éric Doligé, p. 362.

² Le décret a été publié après la présentation du présent rapport devant votre commission. Il s'agit du décret n° 2010-1351 du 9 novembre 2010 relatif à la subvention pour surcharge foncière.

³ Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

III. UNE LOGIQUE DU « MAL DÉVELOPPEMENT » ENDOGÈNE POUR L'OUTRE-MER

Votre rapporteur pour avis a choisi cette année de s'intéresser à **certaines dépenses fiscales rattachées à la mission « outre-mer »**.

La LODEOM avait pour objectif de changer la logique de la politique menée par l'État dans les outre-mer, en assurant le passage à une logique de « développement endogène » : des outils ont été ainsi mis en place afin de permettre le rattrapage des outre-mer vis-à-vis de l'hexagone et la mise en valeur de leurs nombreux atouts.

Au terme de l'examen de certaines dépenses fiscales spécifiques aux outre-mer et de leur évolution dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, votre rapporteur pour avis estime, à titre personnel, que **ce budget transforme la logique de développement endogène en logique de « mal développement » endogène : certains outils fiscaux mis en place par la LODEOM ne fonctionnent pas et le projet de loi de finances pour 2011 en « casse » d'autres.**

A. LE DISPOSITIF DE DÉFISCALISATION EN MATIÈRE DE LOGEMENT SOCIAL INSTITUÉ PAR LA LODEOM EST POUR L'HEURE UN ÉCHEC

La LODEOM a modifié largement le régime de défiscalisation en matière de logement en prévoyant la suppression progressive de la défiscalisation pour le logement locatif libre et intermédiaire et en créant un dispositif de défiscalisation en matière de logement social.

Cette évolution législative a fortement nui à la dynamique du secteur du bâtiment, secteur essentiel des économies ultramarines. Sa situation en 2009 a été particulièrement difficile et ne s'est guère améliorée en 2010, comme l'a montré la mobilisation des entrepreneurs et salariés du secteur à La Réunion.

LA SITUATION DU BTP DANS LES DOMS EN 2009

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
Évolution des ventes de ciment (2008-2009)	- 12,8 %	- 17,2 %	- 23,3 %	- 25,6 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis

Votre rapporteur pour avis souligne que, **pour l'heure, le dispositif de défiscalisation en matière de logement social n'a permis la construction d'aucun logement.**

Certes la réalisation d'une opération de logement social dure généralement plus de deux ans. Cependant, d'après les informations communiquées par le ministère de l'outre-mer, **seuls 829 logements ont été agréés au titre de ce dispositif de défiscalisation entre la fin de l'année 2009 et le 30 septembre 2010.** Cela paraît bien peu au regard des enjeux énormes en matière de logement social outre-mer.

Comme nombre d'autres élus ultramarins, votre rapporteur s'était interrogé quant à l'utilité de ce nouveau dispositif et avait souligné qu'en matière de logement social, la ligne budgétaire unique (LBU) devait rester le socle du financement. Du point de vue des finances publiques, il note d'ailleurs que la Cour des comptes a souligné que, **« dans certains cas de défiscalisation, « la même aide pour les investissements en cause, consentie directement sous forme de subventions, aurait été nettement moins onéreuse »¹.**

Le faible bilan de ce dispositif est également lié à **des difficultés d'application** qu'ont évoquées les représentants de l'Union sociale pour l'habitat (USH) lors de leur audition par votre rapporteur pour avis. Comme l'indiquent nos collègues députés Claude Bartolone et Gaël Yanno, la défiscalisation *« s'articule avec le financement budgétaire du logement social (...) dans des conditions qui ne semblent pas à ce stade pleinement satisfaisantes »².*

D'une part, **les modalités d'instruction des dossiers** diffèrent entre les directions départementales de l'équipement (DDE) pour la LBU et les directions régionales des finances publiques pour la défiscalisation

D'autre part, **les modalités du cumul de la défiscalisation et de la LBU** posent aujourd'hui problème.

Cette question avait été longuement débattue lors des débats sur la LODEOM : la position du Gouvernement avait été alors particulièrement claire : *« L'objet de l'article que nous nous apprêtons à examiner est de donner beaucoup de souplesse au dispositif mis en place à cet effet : LBU seule, pas de problème ! LBU cumulée avec la défiscalisation, pas de problème ! Défiscalisation seule, pas de problème non plus ! »³.*

Claude Bartolone et Gaël Yanno soulignent pourtant que l'interprétation qui est faite de la LODEOM est différente : quand les deux sources de financement sont sollicitées, les DDE sont incitées à ne débloquer

¹ « Le coût disproportionné de certaines niches fiscales en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna », in : Rapport public annuel 2010, Cour des comptes, p. 503.

² : Rapport d'information n° 2828 (XIII^{ème} législature), Ibid., p. 11.

³ Intervention de M. Yves Jégo, secrétaire d'État à l'outre-mer, au Sénat, 12 mars 2009.

la LBU que si la défiscalisation ne suffit pas au bouclage du projet. La ministre de l'outre-mer a ainsi publié une circulaire le 1^{er} juin 2010 indiquant que « *sauf cas particuliers, le recours à la défiscalisation doit conduire à une modération de la subvention voire à une absence totale de subvention* »¹.

Votre rapporteur pour avis estime que **cette interprétation n'est pas conforme à l'esprit de la loi et qu'elle nuit à l'efficacité du dispositif.**

B. UN « RABOTAGE » DES NICHES FISCALES QUI NUIT AU DÉVELOPPEMENT DES ÉCONOMIES ULTRAMARINES

24 mesures fiscales sont rattachées à la mission budgétaire « outre-mer », pour un coût de 3,5 milliards d'euros.

Avant d'examiner les décisions prises lors du Conseil des ministres du 29 septembre 2010 s'agissant de certaines de ces dépenses fiscales, votre rapporteur pour avis souhaite préciser deux éléments importants :

– **les dispositifs de défiscalisation profitent aux économies ultramarines et aux ultramarins**, comme le confirment les données communiquées par le ministère de l'outre-mer. En 2007, d'après les informations du bureau des agréments de la direction générale des finances publiques, 1 365 emplois directs ont ainsi été créés grâce à ces dispositifs. D'après la direction générale de l'outre-mer (DéGéOM), 1 076 emplois auraient été créés en 2008 et 456 en 2009 ;

– **la LODEOM a procédé à plusieurs aménagements du système de la défiscalisation qui ont conduit à des économies importantes** : la suppression progressive de la dépense fiscale liée au logement libre et intermédiaire devrait permettre une économie annuelle d'un montant de 251 millions d'euros en 2018 ; la réforme des exonérations de charges sociales a d'ores et déjà permis une économie de 64 millions d'euros ; la réforme du dispositif de la « TVA-NPR » a conduit à une économie de 124 millions d'euros.

Deux articles du projet de loi de finances pour 2011 visant la réduction de la dépense fiscale ont une importance particulière pour les outre-mer :

– **l'article 58** vise à réduire les avantages fiscaux applicables à l'impôt sur le revenu. Il prévoit une **diminution de 10 points des réductions d'impôts accordés dans le cadre des dispositifs d'aide à l'investissement outre-mer, hormis celui concernant le logement social** ;

¹ Ministère chargé de l'outre-mer, circulaire relative aux opérations de constructions de logement faisant appel à la défiscalisation dans les conditions fixées par les articles 199 undecies C et 217 undecies du code général des impôts, 1^{er} juin 2010, p. 3

Votre rapporteur pour avis souligne que cette disposition **remet en cause des outils issus de la LODEOM** afin de soutenir le « développement endogène » des outre-mer.

– **l'article 13**, qui vise à aménager les avantages fiscaux à l'investissement dans la production d'énergie photovoltaïque, **supprime l'avantage fiscal relatif aux investissements réalisés outre-mer dans ce secteur** et réduit de moitié le taux du crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie et du développement durable pour les équipements de production d'électricité photovoltaïque.

Votre rapporteur pour avis regrette cette dernière décision, par ailleurs contradictoire avec certains objectifs fixés par le Gouvernement :

– tout d'abord, il paraît **paradoxal** de supprimer cet avantage alors que le Grenelle de l'environnement a fixé l'objectif de « *parvenir à l'autonomie énergétique, en atteignant, dès 2020, un objectif de 30 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale à Mayotte et de 50 % au minimum dans les autres collectivités [ultramarines]* »¹, objectif confirmé par le CIOM² ;

– ensuite, si **des dérives ont pu être constatées** en matière d'énergie photovoltaïque, votre rapporteur pour avis rappelle que les articles 16 et 17 de la LODEOM prévoient un plafonnement spécifique dans le secteur des énergies renouvelables. Ainsi « *les projets d'investissement comportant l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable sont pris en compte dans la limite d'un montant par watt installé fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'outre-mer et de l'énergie* ». L'arrêté prévu vise donc à moduler le taux de défiscalisation en fonction de la productivité de l'installation, incitant les entreprises concernées à réduire le prix du watt installé.

Or, comme le soulignent nos collègues députés Claude Bartolone et Gaël Yanno, « *il est particulièrement étonnant que le Gouvernement, pourtant à l'origine de cette mesure, n'ait pas pris l'arrêté appelé par les articles 16 et 17 de la LODEOM, 17 mois après sa promulgation. En l'absence d'arrêté, la législation antérieure continue de s'appliquer, et il est donc probable que les dérives auxquelles le plafonnement entendait mettre un terme se poursuivent* »³. **Votre rapporteur pour avis s'étonne donc de l'utilisation par le Gouvernement de ces dérives pour justifier la suppression de l'avantage fiscal.**

– enfin, **aucun audit de la filière photovoltaïque ultramarine n'a eu lieu préalablement à cette décision.** Le rapport sur la régulation et le

¹ Quatrième alinéa de l'article 56 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

² Cf. mesure n° 24 : « rendre l'outre-mer autonome sur le plan énergétique d'ici 20 ans ».

³ Rapport d'information n° 2828 (XIII^{ème} législature), Ibid., p. 28.

développement de la filière photovoltaïque n'évoque ainsi pas l'outre-mer puisque « *la mission a exclu de son champ d'analyse les problématiques liées au développement du photovoltaïque outre-mer, dont les enjeux spécifiques pourraient justifier des investigations ad hoc* »¹.

La suppression brutale de l'avantage fiscal en matière de photovoltaïque représente, aux yeux de votre rapporteur pour avis, un risque important pour l'économie des outre-mer : les énergies renouvelables y constituent un des secteurs prometteurs pour soutenir leur développement endogène, dans lequel ils disposent d'ailleurs d'une certaine avance par rapport à l'hexagone.

Votre rapporteur pour avis reprend à son compte les propos du rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale, notre collègue Gilles Carrez, lors de la présentation devant la commission des Finances du rapport relatif à la contribution au service public de l'électricité (CSPE) : « *Le développement de l'énergie photovoltaïque (...) est (...) plus légitime [outre-mer] que sur le reste du territoire national. La production d'électricité y restera toujours coûteuse, puisqu'il n'est pas envisageable d'y installer des centrales nucléaires. Le sens économique du soutien aux énergies renouvelables, notamment photovoltaïques, y est donc plus tangible, même s'il conduit à un cumul d'avantages fiscaux parfois excessif* »².

Votre rapporteur pour avis n'ignore pas les problèmes posés, notamment en Martinique, par la compatibilité du développement des fermes photovoltaïques outre-mer avec la préservation des terres agricoles. Il tient à signaler que des dispositifs technologiques ont été mis au point pour répondre à cet impératif et pourraient être utilement mis en œuvre³.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète donc des conséquences de l'article 13 du projet de loi de finances pour 2011 : **l'amendement adopté par nos collègues députés, à l'initiative du Gouvernement ne règle en rien le problème.** Une commission, composée d'élus et de représentants de l'administration, évaluera avant le 30 juin 2011 le dispositif et proposera, le cas échéant, des dispositions pouvant figurer dans une loi de finances ultérieure.

¹ *Inspection générale des Finances/Conseil général de l'industrie de l'énergie et des technologies, Mission relative à la régulation et au développement de la filière photovoltaïque en France, p. 3.*

² « *La contribution au service public de l'électricité : dix propositions pour sortir de l'impasse* », Rapport d'information n° 2818 (XIII^{ème} législature), déposé par la commission des Finances sur les enjeux et perspectives de la contribution au service public de l'électricité, Michel Diefenbacher et Jean Launay, p. 43.

³ *Votre rapporteur pour avis a ainsi rencontré les porteurs d'un projet de remise en exploitation de terres agricoles en Martinique, le concept agrisolaire, dont l'objectif est de permettre le développement de l'agriculture et de la production d'énergie solaire sur la même surface agricole.*

Il estime que **d'autres mesures**, qui recueillent d'ailleurs l'assentiment des professionnels du secteur qu'il a pu rencontrer, **permettraient de limiter les dérives tout en préservant la filière photovoltaïque ultramarine** et devraient donc être envisagées par le Gouvernement. En contrepartie du maintien du dispositif de défiscalisation des projets dans le secteur, il serait ainsi pertinent d'instituer une obligation d'agrément au premier euro et de publier au plus vite l'arrêté prévu par les articles 16 et 17 de la LODEOM.

Lors de sa réunion du 3 novembre 2010, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, contre la proposition de son rapporteur pour avis, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, le groupe socialiste et M. Daniel Marsin votant contre.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS À LA MISSION « OUTRE-MER »

Le projet de loi de finances pour 2011 comportait initialement un seul article rattaché à la mission « outre-mer », l'article 77, portant réforme de la dotation globale de développement économique (DGDE) versée à la Polynésie française et relevant donc du champ de compétence de la commission des Finances.

Lors de l'examen des crédits de la mission le 3 novembre 2010, nos collègues députés ont adopté quatre articles rattachés supplémentaires :

– **l'article 77 bis**, introduit à l'initiative du Gouvernement, **permet à l'État de céder gratuitement certains terrains de son domaine privé outre-mer¹** afin de permettre la construction de logements – notamment sociaux – et l'aménagement d'équipements collectifs ;

– **l'article 77 ter**, adopté à l'initiative de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, **précise notamment que le bénéfice de l'aide à la rénovation hôtelière instituée par la LODEOM n'est pas conditionné au bénéfice de la défiscalisation ;**

– **l'article 77 quater**, introduit à l'initiative du Gouvernement, institue un **dispositif d'apurement des dettes sociales pour le secteur du tourisme antillais ;**

– **l'article 77 quinquies**, issu d'un amendement du Gouvernement, **crée une aide aux chaînes de télévision locales privées ultramarines** pour compenser les coûts du passage au numérique. En conséquence, l'Assemblée nationale a majoré de 500 000 euros en AE et en CP les crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer ».

Les trois premiers de ces quatre articles portent sur des sujets relevant du champ de compétence de la commission de l'économie.

Votre rapporteur pour avis se réjouit de l'adoption de **l'article 77 ter** qui **répond aux difficultés rencontrées dans l'application de l'aide à la rénovation hôtelière**, soulevées par nos collègues députés Claude Bartolone et Gaël Yanno.

Il salue également l'adoption des **articles 77 bis et 77 quater** qui **permettent la mise en œuvre de certaines mesures annoncées lors du CIOM il y a plus d'un an**, à savoir :

¹ Cet article ne vise pas la Guyane où la cession gratuite de terrains du domaine privé de l'État est déjà possible aujourd'hui, en vertu de l'article L. 5241-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

– la cession gratuite de terrains de l'État, notamment afin d'accélérer la production de logements sociaux, était ainsi prévue par la mesure 29 du CIOM « Relancer le logement social ». Au vu de la situation martiniquaise, il s'interroge cependant sur l'impact de cette mesure sur la construction de logement social ;

– le dispositif d'apurement des dettes sociales dans le secteur hôtelier antillais avait été également annoncé lors du CIOM qui évoquait un « *moratoire sur les dettes sociales patronales pour un an et [la] conclusion de plans d'apurement sur 3 à 5 ans* »¹.

¹ Cf. Mesure 23 : « Donner au tourisme les moyens de son développement »

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

– **MM. Mahieddine Hedli**, directeur Outre-Mer, et **Pierre Quercy**, délégué général de l'*Union sociale pour l'habitat* ;

– **M. Guy Dupont**, président de la *Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM)* ;

– **M. Yan Rivière**, gérant-associé de la SARL GAIA Énergies Nouvelles (audition commune avec M. Roland Courteau, rapporteur pour avis sur les crédits de la mission « Écologie, développement et aménagement durables »).