

N° 109

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTE PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE,

TOME III

OUTRE-MER

Par M. Michel VERGOZ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, *vice-présidents* ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménié, *secrétaires* ; M. Yves Daudigny, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, M. Jean-Léonce Dupont, Mmes Odette Duriez, Anne-Marie Escoffier, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mmes Chantal Jouanno, Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Claude Léonard, Jean-Claude Leroy, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, Michel Vergoz, André Villiers, Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 18) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN DÉBAT BUDGÉTAIRE TRONQUÉ	7
1. <i>Les crédits de la mission « Outre-mer » ne représentent plus que 0,5 % du budget général de l'Etat</i>	7
2. <i>Un ajustement négatif de dernière minute : 56 millions de crédits de paiement seront supprimés en 2012 par rapport à ce qui était prévu initialement</i>	8
3. <i>Les dépenses fiscales, dont l'efficacité est très inégale, diminuent nettement du fait des « rabots » successifs</i>	10
4. <i>La situation économique et sociale, symbolisée par la crise mahoraise, milite pourtant pour une meilleure prise en compte de l'outre-mer</i>	12
a) <i>Mayotte dans le projet de loi de finances pour 2012</i>	12
b) <i>La situation économique et sociale de l'outre-mer s'aggrave</i>	14
II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » : PRÉSERVATION DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ AU PRIX D'UNE BAISSÉ DE LA MOBILITÉ EN FORMATION PROFESSIONNELLE	15
1. <i>La compensation des exonérations de charges sociales : une sous-budgétisation chronique</i>	15
2. <i>Les aides au fret et à la rénovation hôtelière : des actions directement touchées par le plan de rigueur</i>	16
3. <i>Le service militaire adapté : un outil qui a prouvé son efficacité</i>	17
4. <i>Les autres aides à l'insertion et à la qualification professionnelle : une baisse de 14,7 % des crédits pour les Dom entre 2010 et 2012</i>	19
III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN RECUL DE 2,5 %	20
1. <i>La politique du logement demeure insuffisante</i>	21
a) <i>Des crédits à un niveau structurellement inférieur aux besoins</i>	21
b) <i>Des outils à mobiliser plus vite et plus efficacement</i>	23
c) <i>La persistance massive d'un habitat insalubre</i>	25
2. <i>La continuité territoriale reste un mirage</i>	26
3. <i>L'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » a la portion congrue</i>	30
4. <i>Les autres actions relèvent moins directement du champ de compétences de la commission</i>	30
TRAVAUX DE LA COMMISSION	33

Mesdames, Messieurs,

Désengagements et renoncements : telles sont, hélas, les caractéristiques du budget de l'Etat pour 2012 en ce qui concerne l'outre-mer.

Déjà malmenée lors du dépôt initial du projet de loi de finances, la mission « Outre-mer » a continué de subir plusieurs coups de rabot¹ qui, au total, aboutissent à ce que **ses autorisations d'engagement diminuent de 1,5 % et ses crédits de paiement de 0,5 %**. Hors service militaire adapté, dont la réforme lancée en 2009 prévoit le doublement des volontaires et dont le budget progresse en conséquence, les crédits de paiement chutent de 2,2 % en 2012 par rapport à 2011.

Qui plus est, les dépenses fiscales sont grignotées chaque année depuis 2009 : en 2012, ce seront 382 millions d'euros en moins pour le développement économique et social des outre-mer, sans prendre en compte la réduction des exonérations de charges sociales décidée dans le cadre de la loi pour le développement économique des outre-mer.

Or, depuis de nombreuses années, le fait est que la dépense fiscale a été préférée à la dépense budgétaire, notamment pour des raisons idéologiques, si bien que l'outre-mer est, aujourd'hui, extrêmement dépendant de ce type de dépenses : estimées à 3 milliards d'euros en 2012, elles sont nettement supérieures aux stricts crédits de la mission « Outre-mer » dont la moitié représente elle-même la compensation de l'Etat, aux organismes de sécurité sociale, des exonérations spécifiques de charges sociales.

¹ En seconde délibération, mercredi 17 novembre, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement diminuant les crédits du programme « Emploi outre-mer » de 10 millions d'euros, en quasi-totalité sur les compensations d'exonérations de charges. La suite du rapport n'intègre pas cette énième réduction.

Dans ces conditions, la suppression de ce levier financier, suppression légitime lorsque la niche fiscale est injuste, improductive voire irresponsable, aurait dû *a minima* être compensée par des dotations budgétaires équivalentes.

C'est tout le contraire qui a été décidé par le Gouvernement et, au total, dépenses fiscales et crédits budgétaires baisseront de 7,3 % en 2012, alors que la situation économique et sociale des départements et collectivités d'outre-mer exigerait une correction des inégalités par des politiques publiques ambitieuses.

Ainsi, les crédits de la ligne budgétaire unique sont structurellement insuffisants pour faire face aux immenses besoins en termes de logement, que ce soit de constructions neuves, de réhabilitation ou de lutte contre l'habitat insalubre.

La soi-disant continuité territoriale est inique par rapport aux aides que d'autres territoires peuvent recevoir en France, par exemple la Corse.

Autre exemple, les dotations pour la mobilité des stagiaires en formation professionnelle auront chuté de 14,7 % entre 2010 et 2012, alors que la proportion des actifs sans diplôme est deux fois supérieure outre-mer qu'elle ne l'est en métropole et que le taux de chômage des jeunes y a nettement dépassé 50 %.

Aucune ambition ne se dégage donc, malheureusement, de ce projet de loi de finances pour 2012, injuste et décalé par rapport aux défis majeurs de l'outre-mer. C'est pourquoi il convient de le rejeter sans hésiter.

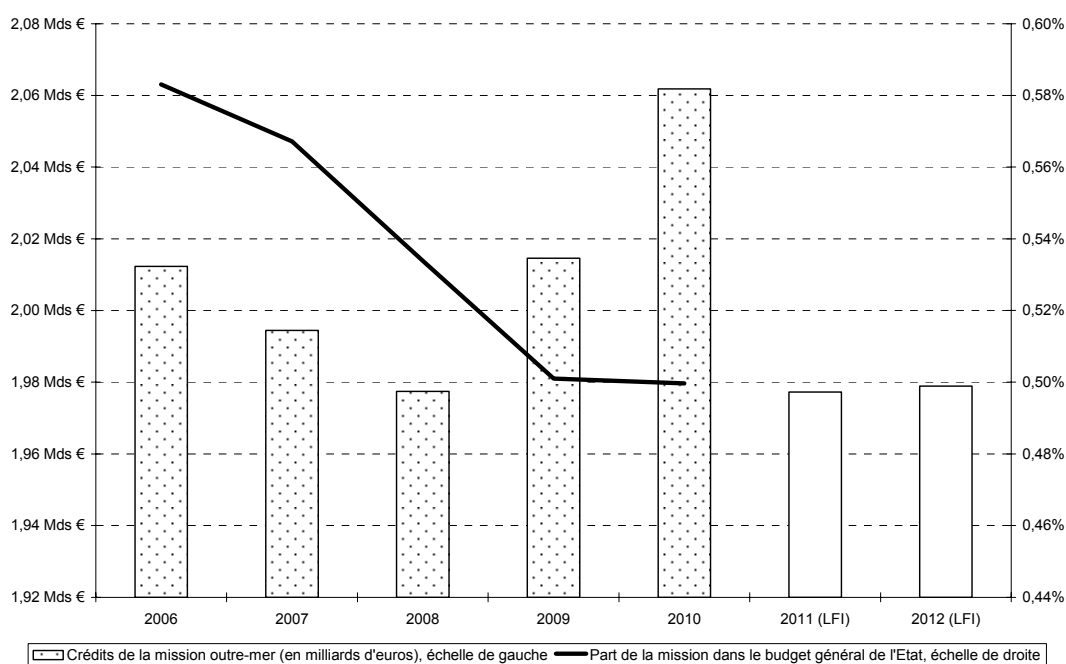
I. UN DÉBAT BUDGÉTAIRE TRONQUÉ

1. Les crédits de la mission « Outre-mer » ne représentent plus que 0,5 % du budget général de l'Etat

Ces dernières années, l'évolution des crédits de la mission « Outre-mer » a été très contrastée ; dans un premier temps, entre 2008 et 2010, ils ont beaucoup progressé sous l'effet d'une meilleure compensation par l'Etat aux régimes de sécurité sociale des exonérations de charges sociales, du renforcement du service militaire adapté annoncé en 2009 et de la mise en œuvre du plan de relance et de mesures exceptionnelles décidées après la crise sociale du printemps 2009.

Pour autant, la part que représente cette mission dans l'ensemble du budget général de l'Etat reste faible et a même connu une diminution, puisqu'elle en représentait 0,58 % en 2006 mais 0,50 % seulement en 2010.

Montants des crédits de paiement de la mission « Outre-mer » et part dans le budget général de l'Etat



2009 : calcul hors apurement des dettes de l'Etat envers la sécurité sociale (517 millions d'euros de crédits inscrits en loi de finances rectificative).

Source : lois de règlement des comptes pour les années 2006 à 2010 ; projets de loi de finances initiale pour 2011 et 2012.

2. Un ajustement négatif de dernière minute : 56 millions de crédits de paiement seront supprimés en 2012 par rapport à ce qui était prévu initialement

Le projet de loi de finances pour 2012 a été adopté par le Conseil des ministres le 28 septembre 2011 et déposé à l'Assemblée nationale le même jour. Celle-ci a débuté l'examen de la première partie le 18 octobre et celui des missions le 24 octobre.

Les crédits de la mission « Outre-mer » ont été discutés les 8 et 9 novembre. Ce n'est qu'à ce moment-là que le Gouvernement a déposé un amendement tendant à « réévaluer » le plafond des crédits « *au titre de la mise en œuvre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011* ».

De ce fait, l'ensemble des documents budgétaires préalablement transmis au Parlement **ne contiennent pas les chiffres exacts** de la prévision de dotations pour 2012, alors même que le plan d'austérité avait été annoncé à la fin du mois d'août.

En ce qui concerne l'outre-mer, l'amendement du Gouvernement n'a été déposé que le 7 novembre pour être débattu dans la foulée, alors qu'il minore de manière importante les crédits :

Exposé sommaire de l'amendement présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission « Outre-mer »

[...] Il est proposé de réduire de 48 millions d'euros le montant des autorisations d'engagement (AE) et de 56 millions d'euros le montant des crédits de paiement (CP) de cette mission. Cette diminution se décompose de la manière suivante :

- minoration de 45 millions d'euros des crédits du programme « Emploi Outre-mer » se répartissant entre :

- une diminution de 30 millions d'euros du financement des exonérations de cotisations sociales ; ces économies tiennent compte de l'actualisation du coût prévisionnel de ces dispositifs par les organismes de sécurité sociale et s'inscrivent dans le cadre d'une situation financière assainie, l'extinction totale de la dette nette de l'Etat restant un objectif de la fin de gestion 2011 ;

- une baisse de 10 millions d'euros des crédits de l'aide à la rénovation hôtelière et de l'aide au fret compte tenu de la montée en charge très progressive de ces dispositifs récents ;

- une minoration de 5 millions d'euros des crédits du service militaire adapté (SMA), sans que soit remis en cause le nombre de stagiaires accueillis et la montée en puissance du SMA 6000 ;

- diminution de 3 millions d'euros en AE et 11 millions d'euros en CP des crédits du programme « Conditions de vie Outre-mer », se répartissant entre :
 - une baisse de 5,5 millions d'euros des CP inscrits sur l'action « Aménagement du territoire » ; cet ajustement, qui ne remet pas en cause la capacité d'engagement de l'action, représente 3,7 % des CP disponibles et est cohérent avec le phasage AE/CP des exécutions attendues sur 2011 et prévues pour 2012 ;
 - une minoration de 2,5 millions d'euros des CP destinés à l'action « Appui à l'accès aux financements bancaires », compte tenu de l'exécution attendue sur 2011 et des besoins de l'agence française de développement (AFD) pour 2012 ; cet ajustement, qui préserve la capacité d'action d'un dispositif connaissant une augmentation de ses moyens de 10 % entre 2011 et 2012, n'obère pas la capacité de l'AFD à répondre aux demandes des collectivités locales et des entreprises ;
 - une minoration de 3 millions d'euros, en AE et CP, des crédits des actions « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » (2 millions d'euros) et « Insertion économique et coopération régionales » (1 million d'euros) résultant d'une sélectivité des demandes de subventions accrue et préservant les projets structurants et prioritaires.

Signe d'une certaine impréparation, la ministre en charge de l'outre-mer a concédé, devant les protestations des députés de l'ensemble des groupes politiques, le fait que le service militaire adapté ne soit pas touché par cette réduction de crédits. Les 5 millions initialement prévus seraient rétablis au détriment d'une nouvelle diminution de la compensation des exonérations de charges sociales.

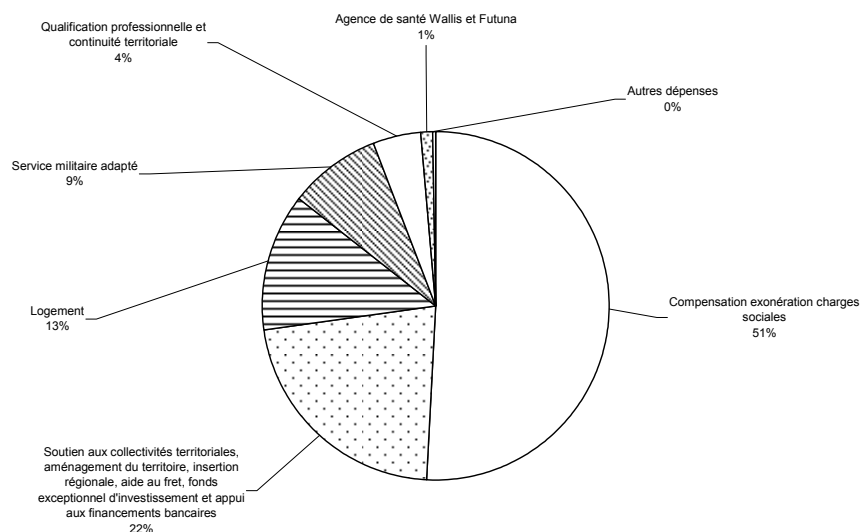
Les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2012

arrondi en millions d'euros

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	2011	2012 (i)	2012 (v)	<i>Evolution 2012 (v)/ 2011</i>	2011	2012 (i)	2012 (v)	<i>Evolution 2012 (v)/ 2011</i>
Emploi outre-mer (programme 138)	1 351	1 368	1 323	- 2,1 %	1 331	1 393	1 348	1,3 %
Conditions de vie outre- mer (programme 123)	805	811	808	0,4 %	647	642	631	- 2,5 %
Total	2 156	2 179	2 134	-1,2 %	1 978	2 035	1 979	0 %

Lecture : pour les colonnes 2011 et 2012 (i), projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012 ; la colonne 2012 (v) correspond aux montants votés par l'Assemblée nationale le 9 novembre 2011, après la présentation d'un amendement du Gouvernement réduisant les crédits de 48 millions d'euros en AE et de 56 millions en CP.

Répartition des crédits de la mission « Outre-mer » : 2,1 milliards d'euros en autorisations d'engagements en 2012



3. Les dépenses fiscales, dont l'efficacité est très inégale, diminuent nettement du fait des « rabots » successifs

Selon le document de politique transversale (DPT), annexé au projet de loi de finances pour 2012 et transmis très tardivement, les dépenses fiscales en outre-mer, c'est-à-dire l'ensemble des mesures d'exonération d'impôt, hors cotisations sociales, sont estimées à **2,96 milliards d'euros** pour 2012, dont 1,1 milliard résultant des taux minorés de la TVA¹.

Estimées à 3,34 milliards en 2011, elles seraient en **forte diminution, 382 millions soit une baisse de 11,4 %**, du fait de trois facteurs principaux :

- le « rabet » de 10 % appliqué aux niches fiscales en 2011 et la suppression de la défiscalisation liée à la production d'énergie photovoltaïque diminuent le coût de la défiscalisation à l'impôt sur le revenu des investissements productifs en outre-mer, qui passe de 730 millions en 2011 à 470 millions en 2012 ;

- le « rabet » entraîne également une baisse de 45 millions de la dépense fiscale liée à l'impôt sur le revenu pour les investissements en matière de logement ;

¹ En Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, le taux normal est fixé à 8,5 % et le taux réduit à 2,1 %. La TVA n'est pas applicable en Guyane.

- l'article 4 du présent projet de loi prévoit de supprimer, à compter de l'année 2012, l'abattement d'un tiers applicable à l'impôt sur les sociétés dont bénéficient certaines exploitations situées dans les départements d'outre-mer. Il en résulterait, en 2012, la disparition d'une dépense fiscale dont le coût était estimé à 100 millions d'euros en 2011.

Alors même qu'elles ont atteint des montants nettement supérieurs aux crédits budgétaires, la fiabilité des chiffres des dépenses fiscales est régulièrement remise en question et il est extrêmement difficile d'en évaluer précisément le coût. Le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale¹ dénonçait, l'an dernier, « *l'absence de pilotage des dépenses fiscales, lors même qu'elles sont le principal outil financier de la politique de l'Etat outre-mer* ».

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011² a détaillé la situation de l'outre-mer. Cinquante-cinq dépenses fiscales et sociales ont été recensées pour un coût total annuel estimé de 4,2 milliards d'euros, parmi lesquelles un tiers ne sont pas retracées dans les annexes des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Les « conventions de chiffrage » font varier très sensiblement les résultats obtenus et il convient donc d'observer une grande prudence face à ces chiffres théoriques qui tentent de reconstituer ce que serait la recette fiscale ou sociale si s'appliquait une disposition de droit commun, disposition qu'il n'est d'ailleurs pas toujours aisé de définir.

En ce qui concerne les entreprises, le comité estime que la défiscalisation remplit une fonction réelle de compensation des surcoûts et difficultés d'accès au crédit dans les Dom, mais est affectée d'effets d'aubaine et d'une déperdition importante, puisqu'environ 30 % de l'aide publique des dispositifs de défiscalisation externe finance en fait un tiers investisseur et un intermédiaire et ne bénéficie donc pas au territoire.

Il relève aussi que les dépenses fiscales liées au logement sont « *peu efficaces et peu efficaces* », à l'exception des dispositifs en faveur des logements sociaux qui, même s'ils sont perfectibles, permettent la relance de l'effort de construction en l'absence de crédits budgétaires suffisants. Globalement, la faible efficacité des différents dispositifs en matière de logement traduit leur caractère de produit de défiscalisation pour les contribuables, plus que l'instrument de la politique du logement outre-mer.

Les dépenses relatives à d'autres secteurs d'activité sont passées en revue : les carburants ; l'agriculture ; le rhum, pour lequel « *l'objectif de développement endogène est mal servi par les dispositifs* ». En ce qui concerne les ménages, le coût financier est important mais profite principalement aux plus aisés, réduisant la progressivité de l'impôt, alors que les inégalités de revenus sont plus marquées dans les Dom qu'en métropole.

¹ Rapport Assemblée nationale n° 2857 annexe 30 (treizième législature) de Claude Bartolone, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2011.

² Rapport du comité présidé par Henri Guillaume, inspecteur général des finances honoraire.

Finalement, **l'outre-mer est nettement plus sensible aux dépenses fiscales que le reste du territoire** : le rapport Guillaume chiffre à **61 milliards d'euros** l'impact des principales d'entre elles, c'est-à-dire celles dont le montant estimé est supérieur à 100 millions, alors que l'ensemble des dépenses de l'Etat s'élèvent à 476 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012, en incluant le remboursement du capital de la dette. Or, on l'a vu, les estimations de dépenses fiscales outre-mer sont supérieures d'environ 50 % aux crédits budgétaires.

L'outre-mer se trouve d'une certaine façon acculée : les multiples dispositifs de défiscalisation, longtemps indolores pour les finances publiques, ont **malheureusement supplanté les crédits budgétaires** qu'il aurait fallu privilégier en termes de définition des politiques, d'efficacité, de pilotage et d'évaluation. Aujourd'hui, l'outre-mer souffre donc, à son corps défendant, de « *la chasse aux niches fiscales et sociales* » : s'il est légitime de réduire celles qui sont inefficaces et coûteuses, notamment dans le cadre contraint des finances publiques, cela ne peut se concevoir qu'en menant, parallèlement, une politique de progression des crédits budgétaires, dès lors que ces niches mobilisent une masse financière considérable par rapport aux économies locales et qu'elles bénéficient aux territoires les plus fragilisés du pays.

4. La situation économique et sociale, symbolisée par la crise mahoraise, milite pourtant pour une meilleure prise en compte de l'outre-mer

a) Mayotte dans le projet de loi de finances pour 2012

A la demande de votre rapporteur, plusieurs questionnaires budgétaires ont été adressés au Gouvernement sur la situation particulière de Mayotte.

Mayotte : mesures et crédits du projet de loi de finances pour 2012 liés au processus de départementalisation

Dotation de rattrapage et de premier équipement : 8,7 millions d'euros.

Dotation spéciale d'équipement scolaire : 10 millions d'euros.

Crédits du contrat de projet 2008-2013 : 40 millions d'euros.

Fonds mahorais de développement économique, social et culturel : 10 millions d'euros.

Fonds exceptionnel d'investissement : 6 millions d'euros.

Compensation au département des charges résultant de la mise en œuvre du RSA : comprise entre 11,64 et 15,74 millions d'euros.

Calendrier prévisionnel de déploiement des prestations sociales à Mayotte

La loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010, relative au département de Mayotte, détermine les conditions et le délai dans lesquels le pouvoir réglementaire est habilité à mettre en œuvre, par ordonnances, les prestations sociales et les prestations familiales à Mayotte et annonce un calendrier prévisionnel, l'habilitation prenant fin, au plus tard, le 8 juin 2012.

Les deux minima sociaux existants à Mayotte (Aspa pour les personnes âgées, AAH pour les adultes handicapés) ont fait l'objet d'une revalorisation significative, permettant un rapprochement progressif de leur montant avec celui de la métropole. Ainsi, entre 2010 et 2012, ces deux minima passeront de 239 euros à 339 euros par mois. La prestation d'éducation pour enfant handicapé, antérieurement servie dans le cadre et selon les règles autonomes de l'action sociale du conseil général, a été créée à Mayotte dans le cadre des prestations familiales légales servies par l'établissement gestionnaire des allocations familiales.

Les autres prestations sociales existant en métropole seront revalorisées ou introduites progressivement, dès 2012, avec des montants adaptés aux fondements de l'économie et de la société mahoraise, de sorte qu'elles ne s'opposeront pas au développement de l'emploi.

A partir de 2012, la montée en charge des prestations sociales étendues à Mayotte sera ensuite progressive sur une période convergente de vingt à vingt-cinq ans. Ainsi, le revenu de solidarité active sera mis en place, par ordonnance, dès le 1^{er} janvier 2012 au quart du montant en vigueur en métropole, mais sera progressivement revalorisé pour atteindre le montant national.

En outre, le bénéfice des assurances sociales, qui constitue la contrepartie des cotisations prélevées sur les salaires et les revenus, nécessite une révision des modalités de calcul à Mayotte car elles sont actuellement très inférieures à celles appliquées en métropole ou dans les Dom. La rédaction des ordonnances permettant l'introduction progressive des premières mesures de rapprochement avec le droit national est donc en cours dans les domaines de l'action sociale et de la sécurité sociale.

Des évaluations périodiques, prévues dans les ordonnances à paraître avant le délai de fin d'habilitation, en juin 2012, permettront de déterminer le calendrier d'introduction adapté des prestations non encore étendues à Mayotte, dans le respect des équilibres sociaux et du développement économique du département

Les prestations sociales actuellement servies par le conseil général (autonomie et compensation du handicap) nécessiteront la mise en œuvre, préalablement à leur extension, des outils adaptés (fiscalité départementale, évaluation individualisée,...).

Il semble aujourd'hui évident qu'il sera nécessaire d'accélérer le processus de départementalisation de Mayotte pour répondre aux aspirations légitimes de la population, qui a massivement voté en ce sens.

b) La situation économique et sociale de l'outre-mer s'aggrave

Plus globalement, la situation sociale outre-mer est très dégradée. En 2011, selon la Cnaf, si 1,8 million de foyers bénéficient du RSA en métropole, soit 2,9 % de la population, le rapport est de 10,3 % dans les Dom. La part des foyers ultramarins représente ainsi 9,1 % de l'ensemble des foyers bénéficiaires du RSA, alors que la population n'équivaut qu'à 2,8 % de la population de la France entière.

Par ailleurs, on constate que le RSA jeunes ne fonctionne pas du tout puisque, dans les Dom où le chômage des jeunes est très élevé, environ 50 %, seules soixante-six personnes le percevaient en mai 2011.

Le marché de l'emploi enregistre en 2010 **une nouvelle dégradation** outre-mer et le taux de chômage y reste très élevé : 28,9 % à La Réunion (55 % pour les moins de vingt-cinq ans) ; 23,8 % à la Guadeloupe (55 % des chômeurs le sont depuis plus de trois ans) ; 21 % en Martinique (62 % pour la catégorie des quinze-vingt-quatre ans) ; 21 % également en Guyane.

Les crises sociales se succèdent outre-mer et le budget pour 2012 ne porte aucunement l'ambition d'y répondre.

II. LE PROGRAMME « EMPLOI OUTRE-MER » : PRÉSERVATION DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ AU PRIX D'UNE BAISSÉ DE LA MOBILITÉ EN FORMATION PROFESSIONNELLE

Le programme « Emploi outre-mer », 1,3 milliard d'euros en 2012, représente 62 % des crédits de la mission en autorisations d'engagement et 68 % en crédits de paiement. Ceux-ci diminuent de 2,1 % en AE et progressent de 1,3 % en CP du fait de la mise en place progressive de la réforme du service militaire adapté.

Les crédits du programme « Emploi outre-mer » pour 2012

arrondi en millions d'euros

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	2011	2012 (i)	2012 (v)	Evolution 2012 (v) / 2011	2011	2012 (i)	2012 (v)	Evolution 2012 (v) / 2011
Soutien aux entreprises	1 111	1 144	1 099	-1,1 %	1 111	1 144	1 099	-1,1 %
- dont compensation des exonérations de charges sociales	1 087	1 117	1 082	-0,5 %	1 087	1 117	1 082	-0,5 %
- dont aide au fret et à la rénovation hôtelière	25	27	17	-32 %	25	27	17	-32 %
Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	240	224	224	-6,5 %	220	249	249	13,4 %
- dont service militaire adapté	201	186	186	-7,6 %	181	211	211	16,5 %
Total	1 351	1 368	1 323	-2,1 %	1 331	1 393	1 348	1,3 %

Lecture : pour les colonnes 2011 et 2012 (i), projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012 ; la colonne 2012 (v) correspond aux montants votés par l'Assemblée nationale le 9 novembre 2011, après la présentation d'un amendement du Gouvernement réduisant les crédits de 45 millions d'euros en AE et en CP sur le programme « Emploi outre-mer ».

1. La compensation des exonérations de charges sociales : une sous-budgétisation chronique

Les crédits destinés à compenser aux organismes de sécurité sociale le coût des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer s'élèvent à environ 1,1 milliard d'euros et représentent **la moitié de l'ensemble des autorisations d'engagement de la mission** et 55 % de ses crédits de paiement.

Traditionnellement sous-budgétée, la compensation par l'Etat aux organismes de sécurité sociale s'est nettement améliorée ces dernières années,

grâce à des abondements opérés en lois de finances rectificatives en 2008, 2009 et 2010. Au 1^{er} janvier 2011, le total des impayés de l'Etat s'élevait à seulement 17,5 millions d'euros, mais on devrait constater cette année une nouvelle progression des dettes de l'Etat : le Gouvernement estime à 29,7 millions d'euros pour la seule année 2011 la différence entre les versements effectués et la dépense prévisionnelle. Au 31 décembre 2011, le total des impayés devrait donc atteindre 47,2 millions, un niveau encore raisonnable par rapport à la masse globale, mais il serait irresponsable que cette dette recommence à augmenter, alors que les régimes de sécurité sociale sont eux-mêmes profondément déficitaires.

2. Les aides au fret et à la rénovation hôtelière : des actions directement touchées par le plan de rigueur

La loi pour le développement économique des outre-mer¹ (Lodeom) a créé deux nouveaux dispositifs :

- une **aide au fret** (article 24), visant à abaisser le coût des matières premières. Alors qu'elle était destinée à compenser, partiellement, la réforme de la TVA dite « non perçue récupérable » (TVA-NPR)², cette aide est entrée tardivement en vigueur puisque le décret d'application ne date que du 29 décembre 2010³ ;

- une **aide à la rénovation hôtelière** (article 26), qui n'est également devenue opérationnelle que courant 2011.

L'amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale le 9 novembre dernier, réduit les crédits de ces aides de 10 millions d'euros par rapport aux prévisions initiales pour 2012, sans que l'on puisse distinguer la répartition de cette réfaction entre les deux dispositifs. Il s'agirait d'**une baisse de 32 %** par rapport à 2011, justifiée par « *une montée en charge très progressive* ». Cette argumentation résonne étrangement, si l'on rappelle combien le Gouvernement a tardé pour prendre les mesures d'application de dispositifs approuvés par le législateur au printemps 2009.

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009.

² Les importations et les ventes dans les départements de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion de certains produits et matières premières étaient exonérées de TVA. Une décision ministérielle de 1953 avait toutefois prévu que ces biens ouvrent droit à remboursement de TVA par les entreprises, comme si la taxe avait été effectivement acquittée. La Lodeom a apporté une base légale au dispositif tout en le recentrant.

³ Décret n° 2010-1687 du 29 décembre 2010 relatif à l'aide au fret accordée aux entreprises des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Wallis-et-Futuna.

3. Le service militaire adapté : un outil qui a prouvé son efficacité

Au moment de la crise en Guadeloupe, le Président de la République a annoncé, lors d'une rencontre le 19 février 2009 avec les élus d'outre-mer, le **doublément** du nombre des volontaires du SMA en trois ans.

Organisation et atouts du SMA¹

Le service militaire adapté (SMA) a été créé, à l'initiative de Michel Debré, en 1961 aux Antilles et en Guyane, avant d'être étendu à la quasi-totalité des collectivités d'outre-mer. Sa mission première était d'**assurer, dans un environnement à caractère militaire, une formation professionnelle à de jeunes ultramarins volontaires en difficulté.**

Désormais, il contribue également, par le biais de chantiers d'application, au développement économique des départements et collectivités d'outre-mer, ainsi qu'à la **protection civile**, notamment lors des **catastrophes naturelles**. Les volontaires ont ainsi participé à la lutte contre les graves incendies au Maïdo à La Réunion cet été et à la démoustication en Guadeloupe et Martinique lors de l'épidémie de dengue (soixante-cinq volontaires mobilisés). Dans ce cadre, près de cent cinquante stagiaires se sont également succédé tous les mois à **Haïti** depuis le tremblement de terre de janvier 2010 pour participer à la reconstruction du pays.

Le SMA s'adresse à de jeunes ultramarins, garçons ou filles, âgés de dix-huit à vingt-six ans, souvent sans diplôme ou en situation d'échec scolaire et n'ayant que peu de chances de trouver un emploi. Si l'engagement est fondé sur le volontariat, il existe une procédure de sélection afin de vérifier que le candidat répond aux critères fixés, y compris en termes de conditions d'aptitude physique, et qu'il n'a pas eu de démêlés trop lourds avec la justice. Son objectif est de permettre à un jeune en difficulté de recevoir une formation de base, afin de lui permettre ensuite d'obtenir un diplôme ou de trouver un emploi. Ce dispositif constitue pour ce profil de jeunes le « *chaînon manquant* » entre la formation initiale et la vie professionnelle.

Au total, environ 130 000 jeunes sont passés par le SMA depuis sa création en 1961. Aujourd'hui, trente-sept métiers sont proposés dans des secteurs de forte demande de main-d'œuvre tels que le bâtiment, la restauration, la sécurité, la pêche ou le tourisme.

Le service militaire adapté peut se prévaloir d'un incontestable succès : le bilan 2009 fait ainsi apparaître **un taux d'insertion de 77 %** pour l'ensemble des jeunes incorporés, très favorable bien qu'en légère baisse par rapport à 2008.

En 2009, le SMA a formé 2 900 jeunes ultramarins volontaires (dont un quart de jeunes filles) répartis dans les sept unités situées à la Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, auxquelles s'ajoute une unité en métropole située à Périgueux. Environ 33 % d'entre eux peuvent être considérés comme illettrés et 75 % ne sont pas titulaires du brevet des collèves.

¹ *Rapport pour avis Sénat n° 113 (2010-2011) d'Anne-Marie Payet, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi de finances pour 2011.*

Le SMA dispose actuellement d'environ huit cents personnels d'encadrement, en majorité des militaires détachés par le ministère de la défense, ainsi que d'un état-major. Son budget total en 2010 s'élevait à 143 millions d'euros en autorisations d'engagement et 132 millions en crédits de paiement.

Au-delà du bilan quantitatif en termes d'insertion professionnelle, il est important de souligner que le SMA joue aussi un rôle notable pour insérer le volontaire dans la société et l'accent est mis durant l'année de stage, non seulement sur la formation mais aussi sur **le comportement et les règles de vie à respecter en société**. La formation globale proposée est ainsi fondée sur la rupture que supposent l'acte d'engagement et la vie en internat dans une enceinte militaire. D'ailleurs, le SMA met plus l'accent sur « l'employabilité » des jeunes volontaires que sur l'accès direct à un emploi précis.

Le doublement en cours des capacités du SMA a cependant entraîné une modification dans la structure des formations, avec « *un concept de formation différenciée, adapté au niveau de recrutement des volontaires et aux situations socio-économiques locales* ». Au fond, il s'agissait de répondre à l'objectif de doubler le nombre de volontaires, mais en réduisant la durée de formation d'une partie d'entre eux. Un cursus long de formation, essentiellement au profit du public cœur de cible, est maintenu et un cursus court d'accompagnement vers l'emploi est créé, principalement pour un nouveau public. Le nombre de volontaires en équivalents temps plein est donc inférieur au nombre de jeunes reçus.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Equivalents temps plein de volontaires	2 900	2 900	2 900	2 954	3 238	3 811	4 151	4 400
Places de stages ouvertes dans l'année	2 900	2 900	2 900	3 000	4 100	4 800	5 200	6 000
Crédits de paiement prévus (en millions d'euros)	-	-	-	132	181	211	197	-

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Le grand succès du SMA est reflété par le niveau élevé du taux d'insertion global des volontaires à l'issue de leur formation. Ceci étant, on constate que de 77 % en 2009 il diminue pour ne plus s'établir qu'à 75,2 % en 2010. Certes, des évolutions liées au faible échantillon statistique et au contexte économique peuvent expliquer cette diminution de l'efficacité du dispositif. Votre commission a cependant précisé, dès l'annonce de la réforme en 2009, que celle-ci ne devait en aucun cas se réaliser au détriment de la qualité des formations et de l'indéniable réussite que constitue le SMA depuis sa création.

4. Les autres aides à l'insertion et à la qualification professionnelle : une baisse de 14,7 % des crédits pour les Dom entre 2010 et 2012

• Depuis la Lodeom, qui a réformé les dispositifs de mobilité, le programme « Emploi outre-mer » finance le « **passport mobilité formation professionnelle** »¹. Cette aide est attribuée aux personnes poursuivant une formation professionnelle, prescrite dans le cadre de la politique de l'emploi, en dehors de leur collectivité de résidence², faute de disposer dans celle-ci de la filière de formation correspondant à leur projet professionnel. Elle concourt également au financement des frais d'installation et de formation. Elle peut permettre l'attribution aux stagiaires d'une indemnité mensuelle.

Alors que **la proportion des actifs sans diplôme est deux fois supérieure outre-mer par rapport à la métropole**, les crédits dédiés à la mobilité pour acquérir une formation professionnelle ont chuté de 14,7 % entre 2010 et 2012. Cette politique devrait pourtant constituer une priorité car une main-d'œuvre qualifiée est une exigence pour la compétitivité des territoires.

	2010	2011	2012
Crédits du passport mobilité formation professionnelle (en millions d'euros)	23,8	21,1	20,3
<i>Evolution annuelle</i>		-11,3 %	-3,8 %

Source : projets annuels de performance annexés aux projets de loi de finances

• D'autres programmes spécifiques concernent certaines collectivités d'outre-mer : « cadre avenir » et « jeunes stagiaires du développement » en Nouvelle-Calédonie, « 40 cadres » à Wallis-et-Futuna, les chantiers de développement local dans le Pacifique.

Les crédits s'élèveront à 8,3 millions d'euros en 2012, reconduits à un niveau identique à celui des années 2010 et 2011.

¹ Article L. 1803-6 du code des transports.

² Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

III. LE PROGRAMME « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN REcul DE 2,5 %

Le programme « Conditions de vie outre-mer » regroupe un ensemble de politiques très variées. Ses autorisations d'engagement s'élèvent à 808,2 millions d'euros en 2012, après le vote par l'Assemblée nationale de l'amendement présenté par le Gouvernement, soit une quasi-stabilité ; en revanche, ses crédits de paiement, 630,7 millions, sont en baisse de 2,5 % par rapport à 2011.

Les crédits du programme « Conditions de vie outre-mer » pour 2012

arrondi en millions d'euros

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	2011	2012 (i)	2012 (v)	Evolution 2012 (v)/ 2011	2011	2012 (i)	2012 (v)	Evolution 2012 (v)/ 2011
Logement	274,5	274,5	274,5	0 %	195,3	215,6	215,6	10,4 %
Aménagement du territoire	201,5	208,9	208,9	3,7 %	147,8	149,9	144,4	- 2,3 %
Continuité territoriale	51,6	51,5	51,5	- 0,2 %	51,6	51,5	51,5	- 0,2 %
Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	38,0	35,5	33,5	- 11,8 %	38,0	35,5	33,5	- 11,8 %
- dont agence de santé de Wallis-et-Futuna	24,8	25,1	-	-	23,0	25,1	-	-
- dont autres dépenses	13,2	10,4	-	-	15,0	10,4	-	-
Collectivités territoriales	196,7	188,0	188,0	- 4,4 %	180,2	157,9	157,9	- 12,4 %
Insertion économique et coopérations régionales	2,8	2,8	1,8	- 35,7 %	2,8	2,8	1,8	- 35,7 %
Fonds exceptionnel d'investissement	10,0	17,0	17,0	70 %	21,5	19,0	19,0	- 2,5 %
Appui à l'accès aux financements bancaires (AFD et agriculture)	30,0	33,0	33,0	10 %	9,5	9,5	7,0	- 26,3 %
Total	805,1	811,1	808,2	0,4 %	646,7	641,7	630,7	- 2,5 %

Lecture : pour les colonnes 2011 et 2012 (i), projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012 ; la colonne 2012 (v) correspond aux montants votés par l'Assemblée nationale le 9 novembre 2011, après la présentation d'un amendement du Gouvernement réduisant les crédits de 3 millions d'euros en AE et de 11 millions en CP sur le programme « Conditions de vie outre-mer ».

1. La politique du logement demeure insuffisante

a) Des crédits à un niveau structurellement inférieur aux besoins

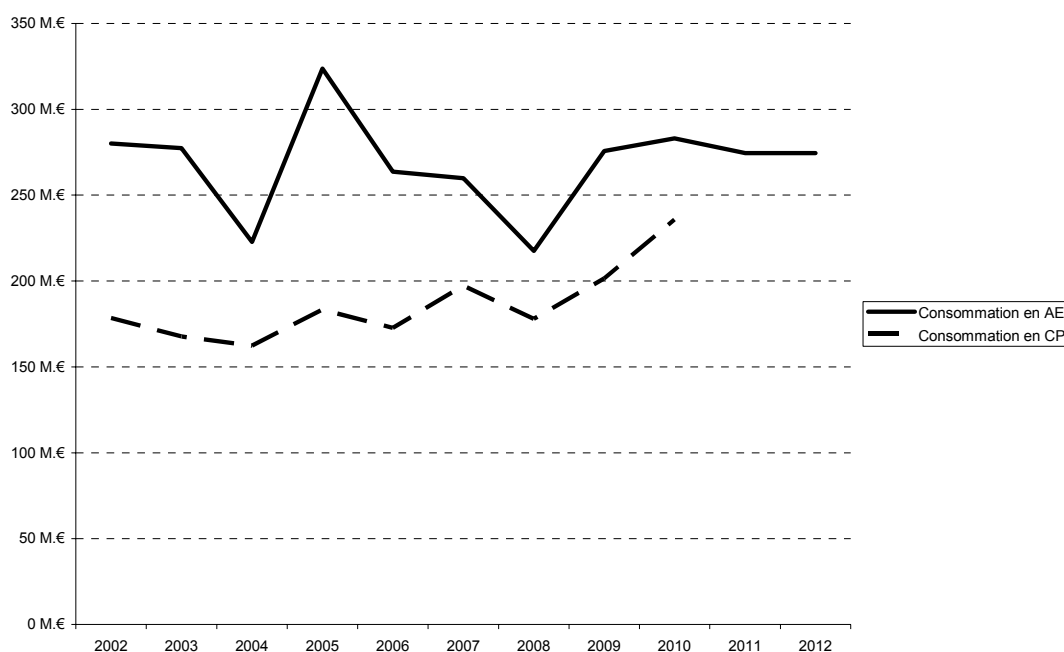
La politique du logement outre-mer est du ressort direct du ministère en charge de l'outre-mer, non de celui du logement, et les crédits afférents sont regroupés dans l'action n° 1 du programme « Conditions de vie outre-mer », communément appelée ligne budgétaire unique (LBU).

• Un budget globalement stable mais mieux consommé

Les autorisations d'engagement sont globalement stables depuis une dizaine d'années, à environ 270 millions d'euros par an ; la consommation des crédits de paiement tend à s'améliorer et atteignait 236 millions en 2010.

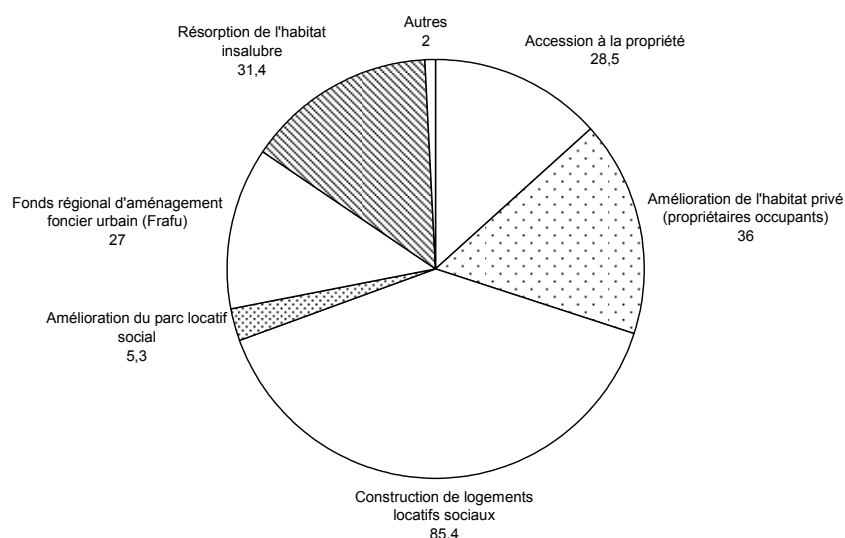
Cependant, on constate en 2009, et surtout en 2010, que le niveau des CP consommés est supérieur à la dotation inscrite en loi de finances grâce à des crédits issus du plan de relance, respectivement à hauteur de 6 et de 12 millions. Dans le cadre de la fin de ce plan, il est donc certain que l'année 2010 aura été un « pic » dans la consommation des crédits et que l'inscription de CP limitée à 195,3 millions en 2011 et à 215,6 millions en 2012 ne pourra que restreindre le nombre de logements ou d'actions financés par la LBU.

Consommation des crédits de la ligne budgétaire unique



Source : réponses au questionnaire budgétaire

Répartition des crédits de la ligne budgétaire unique en 2012 (en millions d'euros)



• Des besoins très élevés et qui progressent

Les besoins en matière de logement sont importants outre-mer, à la fois du fait de la croissance démographique dans certains territoires (La Réunion, Mayotte, Guyane...), de la tendance à la décohabitation des ménages, de revenus moyens peu élevés, de disponibilités foncières limitées, notamment en raison de la topographie et d'un déficit d'aménagement... En outre, les collectivités territoriales se trouvent souvent dans des situations financières tendues qui limitent leurs marges de manœuvre en investissement.

Les réponses au questionnaire budgétaire fournissent des informations parlantes :

- en Guadeloupe, la demande de logement social est estimée aujourd'hui à 15 000 et le département aurait besoin de 1 725 logements neufs aidés en moyenne par an jusqu'en 2030 ;

- à la Martinique, la demande de logements varie de 10 000 à 12 000 et il serait nécessaire de construire entre 3 713 et 4 500 logements par an pour faire face aux besoins. En outre, le parc locatif social a faiblement augmenté et « les résultats des efforts déployés restent bien en deçà des besoins annuels » ;

- en Guyane, la situation est atypique, puisque 80 % de la population répond aux conditions de ressources pour accéder au locatif social et plus de 11 000 demandes sont non satisfaites pour un parc global de logements de 69 000 et un parc locatif social de 10 378. Il serait donc nécessaire de doubler ce parc pour répondre aux demandes existantes, hors croissance de la population et nouvelles évolutions de la société. Le besoin annuel de

logements sociaux neufs est estimé à 1 500, alors que quelques centaines seulement sont livrés chaque année ;

- à La Réunion, « *les besoins restent également très importants* ». 5 000 logements sociaux devraient être construits par an jusqu'en 2030 pour répondre aux besoins, soit un peu plus du double des livraisons constatées ces dernières années ;

- à Mayotte, le plan d'aménagement et de développement durable évalue le besoin annuel à 2 300 logements neufs à construire, dont 500 logements sociaux et 600 réhabilitations. Or, les logements neufs financés ont été au nombre de 146 par an en moyenne entre 2008 et 2010 et les réhabilitations de 215 ; les logements effectivement livrés montrent un échec complet de la politique du logement dans ce département : à peine vingt-neuf ont été livrés neufs par an en moyenne entre 2008 et 2010 et quatre-vingt-cinq réhabilités.

Nombre de logements subventionnés livrés neufs

	2006	2007	2008	2009	2010
Guadeloupe et Saint-Martin	1 550	1 883	1 367	1 831	891
Martinique	839	199	356	400	261
Guyane	489	338	785	432	504
La Réunion	1 835	2 016	2 230	2 520	2 557
Mayotte	218	203	68	16	2
Total	4 931	4 639	4 806	5 199	4 215

Source : réponse au questionnaire budgétaire

b) Des outils à mobiliser plus vite et plus efficacement

• **Les établissements publics fonciers**

Depuis 2003, l'établissement public foncier (EPF) de **La Réunion** a acquis 189 terrains représentant une surface totale de 222 hectares, pour un montant de 69 millions d'euros. Près des deux tiers de la valeur des acquisitions sont destinés au logement social et un quart aux équipements publics.

L'établissement public d'aménagement de **la Guyane** a également une activité visible, tant en acquisitions foncières qu'en aménagement urbain, notamment dans des zones d'aménagement concerté (Soula, Hibiscus, Montsinéry, éco-quartier de Vidal, Tonate...).

Le conseil interministériel pour l'outre-mer (Ciom) du 6 novembre 2009 a prévu la création d'établissements publics fonciers en **Martinique, Guadeloupe et à Mayotte** qui souffrent également d'un déficit en

équipements de réseaux et d'une insuffisance de foncier aménagé. Le principe de la création de ces établissements a été adopté dans la loi portant engagement national pour l'environnement¹.

Cependant, en Guadeloupe et Martinique, les collectivités locales concernées ont adopté des délibérations pour créer des établissements publics fonciers locaux. L'Etat devrait en conséquence apporter son soutien à ces futurs établissements et envisager l'évolution de l'agence des cinquante pas géométriques, dont la mission sera en partie redondante avec la leur.

La situation n'a guère avancé à Mayotte : une mission de préfiguration a eu lieu en juin 2011, bien tardivement par rapport aux annonces du Ciom. Pourtant, la question du foncier est essentielle dans ce nouveau département.

- **La création de groupements d'intérêt public « indivision »**

Prenant modèle sur le Gip mis en place en Corse, la Lodeom a prévu, dès mai 2009, la création d'un Gip chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété et visant à faciliter la libération de foncier. Après une mission d'étude particulièrement longue, le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2012 annonce que la préfiguration des groupements a été lancée en juillet 2011, plus de deux années après le vote de la loi. Une dotation d'un million d'euros est prévue à ce titre pour 2012.

- **La surcharge foncière**

Les collectivités locales d'outre-mer connaissent des difficultés financières qui les empêchent de développer une politique d'investissement permettant leur participation, même faible, à des opérations de construction. Souvent, elles ne peuvent pas non plus apporter leur garantie. En outre, elles ne sont pas en mesure de mener les travaux, par exemple d'assainissement, pourtant nécessaires.

Dans ce contexte, alors que les opérations de logements sociaux peuvent bénéficier d'une subvention de l'Etat pour surcharge foncière lorsque la charge foncière prévisionnelle excède un niveau de référence fixé par arrêté, le Gouvernement a enfin publié, le 11 novembre 2010, un décret permettant, sous certaines conditions restrictives, de déroger à la règle de participation des collectivités à cette surcharge foncière. Cette condition bloquait certaines opérations alors que les bailleurs réussissaient à l'équilibrer avec la seule subvention de l'Etat.

Longtemps promise, **cette mesure est strictement encadrée** : les communes concernées doivent être reconnues comme ayant des difficultés financières ; elles doivent avoir conclu une convention avec l'Etat ; enfin, la mesure est très temporaire, puisqu'elle est limitée à l'année 2011.

¹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010.

De ce fait, **seule la Martinique a pu bénéficier** de la prise en charge de la surcharge foncière par l'Etat, pour un montant qui devrait s'élever à 4,2 millions d'euros, ce qui montre que cette mesure constitue un atout indéniable.

Pourtant, ni La Réunion ni la Guadeloupe ni la Guyane n'ont pu en bénéficier ; pour la Guadeloupe, le Gouvernement a écrit, dans la réponse au questionnaire budgétaire, qu'il rencontrait des « *difficultés à obtenir une évaluation objective de la situation financière des communes* ». Cette réponse est extravagante quand on connaît la situation financière des collectivités d'outre-mer et votre rapporteur espère que la direction générale des finances publiques et la chambre régionale des comptes la liront avec attention, leur travail étant directement mis en cause...

Cet exemple révèle surtout les différences notables dans l'application des politiques publiques par les services déconcentrés de l'Etat selon le territoire concerné.

• **La cession de terrains du domaine privé de l'Etat à titre gratuit**

Pour contrecarrer le prix élevé du foncier outre-mer, le conseil interministériel pour l'outre-mer du 6 novembre 2009 a proposé que l'Etat cède à titre gracieux des terrains qu'il possède, sous réserve qu'ils soient utilisés pour des opérations de logement social ou pour construire des grands équipements structurants. L'article 169 de la loi de finances pour 2011 permet de mettre en œuvre cette décision et votre commission avait alors contribué à renforcer les garanties en termes de construction de logements sociaux sur ces terrains.

Selon la réponse au questionnaire budgétaire, le projet de décret est en cours d'examen au Conseil d'Etat et devrait être publié courant novembre 2011. En outre, les services déconcentrés examinent « *en ce moment* » le recensement des terrains de l'Etat opéré dans le cadre du programme de mobilisation du foncier de l'Etat pour les années 2008-2012, afin d'identifier les terrains susceptibles d'entrer dans le cadre d'une cession gratuite.

Le Gouvernement a annoncé, voici deux ans maintenant, la cession de certains de ses terrains à titre gratuit pour construire des logements sociaux et des équipements, mais rien n'est encore prêt et les services déconcentrés en sont encore au stade du recensement...

c) La persistance massive d'un habitat insalubre

La situation d'insalubrité et d'habitat indigne présente outre-mer une gravité et une acuité particulières. Le nombre de logements classés comme insalubres est d'environ 50 000 pour **150 000 personnes** concernées, sans compter Mayotte. Un rapport¹ a montré que les opérations de résorption de

¹ « *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever* », rapport de Serge Leichimy, député de Martinique, septembre 2009.

l'habitat insalubre ne fonctionnaient pas, notamment parce que les procédures, conçues pour le pays tout entier, ne sont pas adaptées à l'outre-mer.

Le député martiniquais Serge Letchimy a alors déposé, en décembre 2010, une proposition de loi, adoptée depuis lors à l'unanimité à l'Assemblée nationale puis au Sénat¹. La loi qui en résulte permet de prendre en compte un phénomène très présent dans les Antilles : la dissociation de fait et de bonne foi entre la propriété du sol et la possession du bâtiment construit dessus. Elle tend à faciliter l'aménagement urbain et la construction d'équipements publics dans les quartiers qui souffrent de ce phénomène, en permettant aux collectivités territoriales de verser une aide visant à compenser la perte de domicile. En outre, elle organise le repérage de l'habitat informel et prévoit des mesures de police adaptées aux occupations sans droit ni titre. Enfin, elle améliore la procédure de déclaration de parcelle en état d'abandon manifeste et simplifie leur expropriation.

Cette loi fournit des moyens d'action utiles mais, juridiquement, surtout opérationnels dans les Antilles, plus confrontées que les autres territoires à la situation massive d'occupants sans droit ni titre. **La politique de résorption de l'habitat insalubre au sens large requiert une approche plus globale ; elle nécessite la mobilisation accrue de crédits et l'amélioration de la situation financière des collectivités territoriales.**

2. La continuité territoriale reste un mirage

La Lodeom² a créé un « fonds de continuité territoriale », destiné à financer trois aides spécifiques, désormais soumises à des conditions de ressources :

- le **passport mobilité formation professionnelle**³ : ses crédits liés à la formation proprement dite sont inscrits dans le programme « Emploi outre-mer » et ceux liés à la prise en charge du transport figurent au programme « Conditions de vie outre-mer », ce qui ne simplifie pas la lecture des documents budgétaires ;

- le **passport mobilité études** : attribué aux étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur lorsque l'inscription est justifiée par l'impossibilité de suivre un cursus scolaire ou universitaire, pour la filière d'études choisie, dans la collectivité de résidence ;

¹ Devenue loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer. Voir le rapport pour avis Sénat n° 464 (2010-2011) de Serge Larcher, fait au nom de la commission des affaires sociales, 27 avril 2011.

² L'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports a abrogé les articles 49 et 50 de la Lodeom et a inséré les dispositions relatives à la continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et le territoire métropolitain aux articles L. 1803-1 et suivants du code des transports.

³ Cf. supra p. 19.

• **l'aide à la continuité territoriale** : destinée à financer une part des titres de transport des personnes résidant outre-mer entre leur collectivité et la métropole. Cette aide peut également être utilisée pour des transports intérieurs à la Guyane.

Les barèmes de l'aide à la continuité territoriale souffrent de **contradictions** :

- d'un côté, les conditions de ressources, fixées à un niveau relativement bas, permettent en fait de couvrir un nombre élevé de foyers d'outre-mer en raison du faible pourcentage de foyers imposables ;

- de l'autre, l'aide est elle-même minime, ce qui laisse un reste à charge important pour ces ménages modestes. Le Gouvernement estime qu'en moyenne, l'aide normale permet de financer 25 % du billet d'avion et l'aide majorée 42 %, mais il est plus pertinent de réfléchir en volume et non en pourcentage au regard du coût des billets. Ainsi, pour La Réunion, les ménages bénéficiaires de l'aide normale doivent encore déboursier plus de 1 000 euros pour assurer le paiement d'un billet d'avion.

Montant de l'aide à la continuité territoriale (part de l'Etat)

	Guadeloupe et Martinique	Guyane	Mayotte*	La Réunion
Rapport entre le revenu annuel et le nombre de parts du foyer fiscal :				
- inférieur à 6 000 euros (aide majorée)	270 €	300 €	440 €	360 €
- compris entre 6 000 euros et 11 896 euros (aide normale)	170 €	180 €	270 €	220 €

* A Mayotte, le revenu net global imposable retenu est égal à 85 % des revenus déclarés

En outre, le dispositif mis en place souffre d'un **manque complet d'encadrement tarifaire des compagnies aériennes** : le succès du système de « bons », terminologie qui devrait d'ailleurs être proscrite, est conditionné à l'absence de hausse des tarifs. En l'état actuel, les compagnies ont tout intérêt à augmenter leurs prix du niveau des aides émises, ce qui serait neutre en définitive pour les voyageurs. Ce résultat serait contraire à la volonté du législateur et n'aboutirait qu'à financer les compagnies par l'argent public. L'Etat doit donc absolument mettre en place des **outils de contrôle des tarifs** et envisager de passer par d'autres procédures, notamment des appels d'offres globaux assurant des prix plus bas pour les bénéficiaires de l'aide. Cette procédure poserait des difficultés en termes de droit communautaire mais mérite d'être expertisée plus avant.

- La gestion des trois dispositifs est assurée par un opérateur unique, **l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom)**, pour ce qui concerne les Dom, y compris Mayotte, ainsi que pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Elle relève directement de l'Etat pour les autres territoires concernés (Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie, Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna).

**Rapport d'information de Georges Patient et Eric Doligé,
sur l'enquête de la Cour des comptes
relative à l'agence de l'outre-mer pour la mobilité¹**

En application de l'article 58-2° de la Lolf, la commission des finances du Sénat a sollicité de la Cour des comptes la réalisation d'une enquête sur l'agence pour la mobilité de l'outre-mer (Ladom).

Motivée par les changements profonds ayant résulté pour Ladom du vote de la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom) ainsi que par l'absence criante d'informations sur cet opérateur de l'Etat, cette commande avait pour objet de faire le point sur la situation financière et institutionnelle de l'agence, d'évaluer sa capacité à s'adapter à ses nouvelles missions et d'établir un premier bilan relatif à l'efficacité des politiques de formation professionnelle et de continuité territoriale menées en outre-mer.

Le rapport qui en a résulté montre que :

- cette agence a récemment connu des changements majeurs :
 - ses missions traditionnelles ont été élargies par la Lodeom ;
 - son budget est en forte augmentation entre 2010 et 2011 ;
 - il lui appartient de mettre en œuvre la réforme des dispositifs de continuité territoriale.
- il est désormais indispensable de mettre fin aux errements et d'améliorer sa gestion :
 - trois axes prioritaires : mettre un terme à l'illégalité des procédures de commande publique ; rendre possible l'évaluation des résultats de l'agence en matière de formation professionnelle ; mettre fin au pilotage « à l'aveugle » de la politique de continuité territoriale ;
 - plusieurs autres chantiers à mener pour améliorer sa gestion : modifier un statut historique d'entreprise privée à but non lucratif devenu inapproprié ; améliorer la trésorerie ; relever les défis d'une nouvelle gestion des ressources humaines ; rationaliser la politique immobilière.

- L'enquête de la Cour des comptes met clairement en avant **les insuffisances de budgétisation** du fonds de continuité territoriale.

Pour le passeport mobilité études, Ladom a délivré 10 305 billets pour un montant total de 7,8 millions d'euros sur le seul second semestre 2010 ; or,

¹ Rapport Sénat n° 48 (2011-2012) du 19 octobre 2011.

l'enveloppe prévue pour **l'ensemble de l'année 2011** lui est inférieure : 7,4 millions. Ladom fait elle-même valoir que la dépense annuelle moyenne des cinq derniers exercices était de 13,4 millions.

Il en est de même pour l'aide à la continuité territoriale. Selon la Cour, « ***l'exemple le plus net du sous-dimensionnement de l'enveloppe est sans doute celui de La Réunion** [...]*. Au 1^{er} juillet 2011, soit en six mois de mise en œuvre au nom de l'Etat, 30 527 bons de continuité territoriale avaient été émis pour un engagement de 5,9 millions d'euros sur les fonds Etat, soit un taux de consommation de 94 % de l'enveloppe prévisionnelle. Au surplus, 87,3 % de ces bons émis avaient déjà été réalisés, c'est-à-dire réellement consommés ». A Mayotte, entre la date d'ouverture du dispositif (21 février 2011) et le 1^{er} juillet de la même année, 98 % de l'enveloppe initiale avaient déjà été engagés. La situation est pire en Martinique où les engagements représentaient, en milieu d'année encore, 109 % de l'enveloppe. A l'inverse, en Guadeloupe, la consommation n'est pas si rapide en raison du désaccord persistant entre l'Etat et le conseil régional et en Guyane, le dispositif a démarré plus tardivement.

Globalement, la dotation de l'Etat prévue au budget de Ladom se trouvait engagée à hauteur de 73 % au 1^{er} juillet 2011, la consommation effective des paiements se limitant à 40 %.

Il n'est pas anodin de souligner que le financement apporté par l'Etat s'élève à **19,2 millions d'euros pour 2011 pour les cinq Dom**, qui regroupent environ deux millions d'habitants. Par comparaison, la dotation de continuité territoriale allouée par l'Etat aux transports avec **la Corse était de 187 millions d'euros** en 2010, soit presque dix fois plus. La part consacrée à l'outre-mer n'est donc clairement pas à la hauteur des enjeux et des besoins.

Alors que les crédits du fonds de continuité territoriale pour l'outre-mer avaient baissé de 9,3 % de 2010 à 2011, ils restent **stables en 2012**, à 45 millions d'euros. La dynamique des dépenses liées à la continuité territoriale et leur sous-budgétisation avérée ne peuvent malheureusement que peser à la baisse sur les crédits destinés aux étudiants et aux stagiaires en formation professionnelle, ce qui ne constitue pas non plus un choix de long terme pour les territoires.

- Enfin, régressent également les crédits destinés à la **desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon**, qui passent de 4,4 en 2011 à 4 millions d'euros en 2012, selon le projet annuel de performance, tandis que ceux en faveur de la **desserte aérienne de Wallis-et-Futuna** progressent pour s'établir à 1,6 million contre 1,4 en 2011.

3. L'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » a la portion congrue

Soumise à un coup de « rabot » supplémentaire, cette action baisse de 11,8 % en 2012 et atteint péniblement **33,5 millions d'euros**. Avant même la nouvelle amputation de 2 millions décidée à l'Assemblée nationale, le projet annuel de performance montrait que cette action recoupe des mesures peu élastiques. Elle couvre :

- principalement, le financement de **l'agence de santé de Wallis-et-Futuna (25 millions)**, dont les compétences sont étendues puisqu'elle gère l'hôpital local, délivre les médicaments et les dispositifs médicaux à la population et met en œuvre l'ensemble des actions de santé sur le territoire. Son financement est intégralement pris en charge par l'Etat et elle a connu des difficultés de gestion importantes. Sa dette, qui avait été réduite, s'est reconstituée entre 2006 et 2010 et elle atteint désormais 15,2 millions, principalement due aux charges d'exploitation afférentes aux évacuations sanitaires et aux hospitalisations à l'extérieur, surtout en Nouvelle-Calédonie. Il serait en conséquence paradoxal de diminuer sa dotation alors que celle-ci est déjà structurellement insuffisante pour éviter aux dettes de se reconstituer ;

- des **actions sanitaires et sociales (6,8 millions)** liées notamment au paiement de l'équivalent du minimum vieillesse à Saint-Pierre-et-Miquelon (0,8 million) et à la prise en charge par l'Etat des personnes non affiliées à l'assurance maladie à Mayotte (5,6 millions) ;

- une subvention de fonctionnement pour l'agence de développement de la culture kanak (1,2 million), d'autres actions culturelles (1,75 million) et le soutien à des manifestations sportives (0,2 million).

La ministre en charge de l'outre-mer n'a pas précisé, lors des débats à l'Assemblée nationale, où s'imputerait la diminution supplémentaire de 2 millions : le choix sera pour le moins limité, sauf à reprendre les mauvaises habitudes de laisser filer la dette de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna.

4. Les autres actions relèvent moins directement du champ de compétences de la commission

• Les crédits liés à **l'aménagement du territoire** s'élèveront à 208,9 millions d'euros en AE, en progression de 3,7 %, et à 144,4 millions en CP, en baisse de 2,3 %, du fait de l'amendement voté à l'Assemblée nationale qui ampute ces crédits de 5,5 millions.

Cette action comprend principalement les opérations que l'Etat contractualise avec les régions d'outre-mer (36,1 millions de CP avant rabot voté à l'Assemblée nationale) et les collectivités d'outre-mer (notamment 25,1 millions avec la Nouvelle-Calédonie, 19 millions avec la Polynésie et 15,7 millions avec Mayotte).

Elle regroupe également les crédits du **fonds mahorais de développement économique, social et culturel** qui vise à soutenir l'initiative privée et à compléter les efforts en matière d'investissements publics, principalement ceux en faveur de la jeunesse et de l'enfance. Le fonds reste stable en AE, à 10 millions d'euros, mais progresse logiquement en CP, les projets venant maintenant à maturité : ils passent ainsi de 2,9 millions à 5,8 millions, avant prise en compte du rabout adopté à l'Assemblée nationale.

- L'action « **Collectivités territoriales** » connaît une baisse de ses AE de 4,4 % et de ses CP de 12,4 %, sans avoir été touchée par l'amendement voté à l'Assemblée nationale.

Ceci s'explique par la diminution de **l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne**, qui passe de 141,5 millions en CP en 2011 à 115,2 millions en 2012. Son régime a en effet été réformé par la loi de finances pour 2011.

Restent stables :

- le fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française, à 9 millions d'euros ;

- la dotation spéciale d'**équipement scolaire de la Guyane** en AE, à 10 millions d'euros, mais dont les CP progressent, passant de 3 à 8 millions ;

- la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de **Mayotte**, à 8,9 millions, de même que les subventions d'équilibre pour les îles **Wallis et Futuna** (0,5 million) et les **terres australes et antarctiques françaises et les îles Eparses** (5,8 millions).

- L'action « **Insertion économique et coopération régionales** », qui était déjà le « parent pauvre » du programme, alors que le Ciom et plusieurs rapports¹ faisaient de cette politique une clé pour le développement de l'outre-mer, est réduite comme peau de chagrin : 1,8 million d'euros de crédits en 2012 après l'amendement voté à l'Assemblée nationale, soit une baisse de 35,7 % par rapport à 2011.

- L'action « **Fonds exceptionnel d'investissement** » progresse nettement en AE, passant de 10 à 17 millions d'euros, mais diminue en CP de 2,5 %.

- L'action « **Appui à l'accès aux financements bancaires** » subit le même mouvement contrasté : une hausse des AE, qui passent de 30 à 33 millions, et une baisse de 26,3 % des CP. Elle regroupe le fonds de garantie agriculture et pêche et la bonification des prêts octroyés aux collectivités territoriales par l'agence française pour le développement.

¹ Notamment le rapport d'information d'Eric Doligé, fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre mer, Sénat n° 519 (2008-2009), du 7 juillet 2009 « Les Dom, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir ».

*

* *

Au regard du contexte économique et social de l'outre-mer et des réductions importantes de dépenses, budgétaires et fiscales, qui touchent directement les territoires, votre commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2012.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence d'Annie David, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis de Michel Vergoz, sur le projet de loi de finances pour 2012 (mission « Outre-mer »).

Michel Vergoz, rapporteur pour avis. - L'examen des crédits pour 2012 de la mission « Outre-mer » porte tout d'abord la marque de la crise économique et des résultats de la gestion des finances publiques depuis 2007, qui ont tous deux conduit le Gouvernement à décider de mesures d'austérité frappant encore plus durement nos départements et collectivités d'outre-mer, en vertu du principe, édicté par la ministre de l'outre-mer, d'une égale contribution de ces derniers à l'effort national.

Le contexte actuel se caractérise aussi par une dégradation de la situation locale, du point de vue économique et social, comme l'illustre Mayotte depuis de trop longues semaines. Plus de deux ans après le vote de la loi pour le développement économique des outre-mer, de la tenue des états généraux et de la réunion du premier - et unique - conseil interministériel de l'outre-mer, la récurrence du thème de la « vie chère » traduit avec acuité l'absence de résultats concrets de la politique menée ces dernières années par le Gouvernement.

Le chômage est reparti à la hausse en 2010 et atteint 24 % en Guadeloupe, 21 % en Martinique et en Guyane, et 29,5 % dans mon département, La Réunion. Le taux de chômage des jeunes et la part des foyers percevant le RSA y culminent respectivement à 55 % et 10 %, alors que ces chiffres sont de 22 % et d'à peine 3 % dans l'hexagone.

Que de chemin à parcourir pour approcher l'équité entre les territoires !

Face à ce sombre tableau, les crédits de la mission « Outre-mer » ne permettent de relever aucun défi et ne montrent aucune ambition.

A la suite d'un amendement de dernière minute présenté par le Gouvernement pour « mettre en œuvre le plan d'économies supplémentaires annoncé par le Premier ministre le 24 août », ce budget est même sorti encore plus écorné des débats à l'Assemblée nationale.

Si le niveau de 1,98 milliard d'euros de crédits de paiement inscrits pour 2012 paraît stable par rapport à 2011, on enregistre en réalité une baisse du fait de l'inflation.

Les crédits de la mission, qui représentaient 0,58 % du budget de l'Etat en 2006, n'en représentent plus aujourd'hui que 0,5 %. C'est une claire traduction du désengagement de l'Etat.

En outre, dans la continuité des années précédentes et des réformes successives qui les ont déjà sensiblement réduites, les dépenses fiscales diminueront de 11,4 % en 2012, soit 382 millions d'euros qui feront défaut pour le développement de l'outre-mer.

Chacun en est conscient, le sujet est très sensible car, pour des raisons idéologiques, la dépense fiscale a souvent été préférée à la dépense budgétaire au cours des dernières années. A son corps défendant, l'outre-mer est devenu très dépendant de ce type de dépenses qui atteignent presque 3 milliards d'euros en 2012, soit bien davantage que les 2 milliards de crédits de la mission « Outre-mer », dont la moitié est, qui plus est, versée par l'Etat aux organismes de sécurité sociale en compensation des exonérations spécifiques de charges sociales !

Le rapport Guillaume publié cet été chiffrait les dépenses fiscales de la Nation à environ 66 milliards d'euros, à rapporter à un montant total des dépenses de l'Etat de 370 milliards. L'économie proposée pour 2012 ne représente donc qu'une part dérisoire de 0,1 % mais elle a des conséquences désastreuses pour les économies ultramarines.

Je soutiens la lutte contre les niches fiscales et sociales injustes, improductives voire irresponsables, comme celles du « paquet fiscal », mais sous réserve qu'elle soit précédée d'un audit préalable, sérieux, objectif et sans concession. Pour des territoires comme les nôtres, fragilisés économiquement, socialement et humainement, la suppression de ces leviers financiers devrait au moins être compensée par des dotations budgétaires équivalentes.

Rappelons tout de même que la suppression de l'abattement du tiers de l'impôt sur les sociétés (IS), qui vient d'être décidée, coûtera 100 millions d'euros eux TPE et PME ultra-marines, alors que Gilles Carrez estimait à 6 milliards d'euros le manque à gagner fiscal sur cet impôt imputable aux grandes entreprises. En effet Total, Saint-Gobain, Essilor ou Danone ne contribuent pas d'un euro à l'impôt sur les sociétés. Comment se résigner à supporter des injustices aussi flagrantes ?

J'en viens plus précisément aux crédits en rappelant tout d'abord que la compensation que verse l'Etat aux organismes de sécurité sociale pour les exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer est régulièrement sous-budgétée ; 2012 ne devrait pas échapper à la règle.

Quant aux crédits consacrés au service militaire adapté, ils progressent dans le cadre de la réforme en cours. Cette dernière prévoit en effet une augmentation importante du nombre de volontaires pris en charge, d'une part, et une réduction de la durée de formation dispensée à une partie d'entre eux, d'autre part. Entre 2010 et 2014, le nombre de jeunes accueillis chaque année devrait ainsi passer de 3 000 à 6 000. J'espère toutefois que le raccourcissement de certaines formations ne viendra pas en réduire la qualité, alors que le rôle joué par le SMA en matière de réinsertion pour des jeunes particulièrement éloignés du marché du travail est unanimement reconnu.

Aussi est-il surprenant que la version de l'amendement gouvernemental adopté en première lecture à l'Assemblée nationale ait prévu un abattement de crédits de 5 millions d'euros. Je prends acte de l'engagement pris par la ministre, lors du débat, de revenir sur cette amputation. Mais il nous faudra rester vigilant, car ce à quoi l'on assiste en ce moment relève souvent de l'improvisation.

S'agissant des crédits alloués à la mobilité des stagiaires en formation professionnelle, on assiste à un véritable effondrement.

Il est en effet prévu de les diminuer de 14,7 % entre 2010 et 2012, alors que le besoin de formation prend une acuité toute particulière pour nos territoires. La proportion des actifs sans diplôme est deux fois supérieure en outre-mer par rapport à l'hexagone, et plus de 50 % de notre jeunesse connaît la précarité.

Dès lors, comment réussir à la former si les crédits ne cessent de régresser ? Nous sommes face à un abandon criant et un choix politique injustifiable.

En matière de logement, je rappellerai que la politique menée dans nos départements et collectivités relève de la compétence du ministère de l'outre-mer et est incluse dans une « ligne budgétaire unique » (LBU) qui a, hélas, été désacralisée au profit à la défiscalisation ces dernières années. Cette LBU reste à un niveau largement insuffisant pour faire face à des besoins qui sont immenses. En outre, une défiscalisation appliquée de façon incontrôlée au logement intermédiaire a entraîné une explosion du coût du foncier qui aboutit aujourd'hui à une grave crise du logement social. En effet, la spéculation foncière a très souvent été la règle. A La Réunion, elle a même pris une forme totalement inédite avec l'arrivée en 2005 sur le second marché boursier de l'hexagone d'une société qui spéculé sur la terre réunionnaise !

Selon l'aveu même des services de l'Etat, il faudrait construire deux à trois fois plus de logements chaque année pendant les vingt ans à venir pour tenter d'inverser la tendance. Nous en sommes loin avec de tels budgets.

La commission a récemment travaillé sur la question de l'insalubrité outre-mer, notamment lors de l'examen, au printemps dernier, de la proposition de loi de Serge Letchimy et d'une mission qu'elle a organisée en Martinique et en Guyane. Cette délégation a constaté l'ampleur de la tâche.

J'ajouterai que la situation de Mayotte est également très préoccupante à cet égard. On estime à 150 000 les personnes vivant dans des conditions d'insalubrité à La Réunion, en Guyane, Martinique et Guadeloupe, ce qui, rapporté à la population de l'hexagone, correspondrait à quelque six millions de personnes...

Quant à la continuité territoriale, j'estime que ce terme est non seulement inapproprié, mais qu'il subit un véritable détournement de sens.

En effet, alors que la seule région Corse qui compte 300 000 habitants et se situe à 200 kilomètres du continent bénéficiait d'une « dotation de continuité territoriale » de l'Etat de 187 millions en 2010, dédiée uniquement au transport des résidents, l'ensemble de l'outre-mer, qui représente 2,5 millions d'habitants et dont le territoire le plus proche est à environ 7 000 kilomètres de l'hexagone, ne bénéficient que de 45 millions d'euros !

Certes l'effort peut être évalué à 100 millions si l'on prend en compte l'ensemble du budget de l'agence de l'Outre-mer pour la mobilité (Ladom) qui gère les trois dispositifs que sont le passeport mobilité, les aides à la formation professionnelle et l'action au titre de la continuité territoriale stricto sensu. Mais l'iniquité demeure tout à fait criante.

La Cour des comptes a récemment réalisé une enquête sur Ladom. Elle a pu relever que celle-ci disposait d'enveloppes notablement sous-budgétées au titre de l'aide à la continuité territoriale, notamment à La Réunion, en Martinique ou à Mayotte. En effet, au cours des six premiers mois de 2011, 73 % des crédits annuels étaient déjà engagés alors que le dispositif débutait à peine.

Il est à craindre que, en l'absence de réévaluation globale du fonds, ce soient les étudiants et les stagiaires en formation professionnelle qui pâtissent de cette orientation politique, alors même que les départements d'outre-mer sont déjà en proie à des problèmes de sous-qualification de leur main-d'œuvre.

En tout état de cause, j'estime qu'une continuité territoriale digne de ce nom devrait consister, d'une part, en une garantie pour les citoyens de disposer toute l'année d'un nombre de places qui leur assure la libre circulation entre leur territoire et l'hexagone ; d'autre part, en la garantie d'un prix acceptable du titre de transport toute l'année, alors qu'aujourd'hui les tarifs vont du simple au double selon que l'on est en période verte ou en période rouge ; et enfin, en une maîtrise du coût du fret, de façon à assurer l'égalité économique avec l'hexagone.

Tel est le réel chemin qui reste encore à parcourir si nous voulons défendre l'idée de continuité territoriale.

J'ajoute que les crédits de l'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » diminueront de 12 % en 2012, alors même que 71 % des dépenses sont destinées au financement de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna, déjà lourdement déficitaire.

En conclusion, ce projet de loi de finances pour 2012 est totalement décalé et injuste au regard des défis majeurs en l'outre-mer. Les coups de rabots, les décisions improvisées, sans évaluation et sans concertation se succèdent, sans qu'aucune ambition ne se dégage.

En conséquence, je vous propose de donner un avis défavorable à son adoption.

***Michelle Meunier.** - Après cette présentation à la fois claire et exhaustive, je puis vous indiquer que je suivrai le rapporteur. Je suis notamment préoccupée par la baisse des crédits en matière d'action sociale et culturelle et de jeunesse et je souhaite savoir avec plus de précisions comment cela se traduira. Empêchera-t-elle des projets de se réaliser ou menace-t-elle la poursuite d'actions déjà engagées ?*

***Annie David, présidente.** - Je retiens pour ma part, l'argument du 0 % de taxation à l'impôt sur les sociétés des grands groupes, qui est le résultat de choix fiscaux faits au niveau national.*

A l'occasion du déplacement que nous avons effectué en Martinique et en Guyane, nous nous sommes rendus dans un régiment du SMA. J'ai été agréablement surprise de voir la façon dont les militaires prenaient ces jeunes en charge et de constater les résultats obtenus. Ne plus soutenir le SMA serait vraiment dommageable aux jeunes d'outre-mer.

***Michel Vergoz, rapporteur pour avis.** - Je vous confirme que la diminution des moyens aura des conséquences négatives sur le logement alors que celui-ci connaît déjà une crise grave et qu'il s'agit d'une question de dignité humaine. On construit 2 500 logements par an alors qu'il en faudrait le double. L'extension des dispositifs de défiscalisation au logement intermédiaire a produit une incroyable spéculation foncière qui a rendu les terrains inaccessibles pour y construire du logement social.*

Mais je constate que lorsque nous évoquons la défiscalisation avec les élus de l'hexagone, celle-ci n'a pas bonne presse. Nous devons aborder ce dossier de façon globale avec transparence et sens des responsabilités, en étant prêts à mettre fin aux dérives et aux abus là où il y en a eu. Ce débat devra être porté sur la place publique mais il conviendra d'éviter de jeter le bébé avec l'eau du bain afin que les collectivités d'outre-mer ne se retrouvent pas en situation de difficultés budgétaires, à moins que l'Etat ne compense le manque à gagner lié à un éventuel abandon de ces défiscalisations.

La semaine dernière en commission des finances, Jean Arthuis a été critique sur la défiscalisation outre-mer, ce qui confirme cette nécessité d'un débat sans concession. Je pense qu'il n'y a pas de main invisible, mais il y a

des lobbies qui ont pris la main sur les politiques. Il y a eu trop d'échecs sans qu'on en tire les leçons utiles.

A propos du SMA, ayant été maire de la commune de Sainte-Rose pendant quinze ans, je peux vous faire part de mon expérience. J'ai trouvé au début de mon mandat une situation financière dégradée et le premier partenariat que j'ai noué a été précisément avec le RSMA, le régiment de service militaire adapté. Nous avons œuvré ensemble et avons abouti à la magnifique réussite de voir ces jeunes recevoir une formation avec un emploi à la clé. Quel superbe retour sur investissement ! Les élus de tous bords se sont félicités de ces succès.

***Michelle Meunier.** - Quelle est la durée de ce service ?*

***Michel Vergoz, rapporteur pour avis.** - Le parcours de formation peut durer un an ou deux selon le secteur. Chaque année, l'armée offre, en fonction des demandes, des formations dans de nouveaux domaines. Pour ma part, j'ai vu le RSMA prendre en charge, par exemple, le désenclavement de terrains agricoles, grâce à des jeunes en formation pour devenir conducteurs d'engin, maçons, coffreurs... Le SMA répond donc à un réel besoin. En tout cas pour ce qui est de la Réunion, c'est clair.*

*Suivant l'avis de son rapporteur, **la commission donne un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».***