

N° 103

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME II

OUTRE-MER

Par Mme Anne-Marie PAYET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Muguette Dini, *présidente* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, René Vestri, André Villiers.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 18) (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES OUTRE-MER EN CRISE	7
A. LES TROUBLES SOCIAUX DU DÉBUT DE L'ANNÉE 2009 ONT RÉVÉLÉ L'AMPLEUR DE LA CRISE.....	7
1. <i>Les événements dans les départements d'outre-mer</i>	7
2. <i>Les causes de la crise restent présentes et se sont même amplifiées</i>	8
B. LES RÉPONSES DÉJÀ APPORTÉES PAR LA LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER DOIVENT Désormais ÊTRE APPLIQUÉES RAPIDEMENT	11
C. LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION DU SÉNAT SUR LA SITUATION DES DOM : « UN DÉFI POUR LA RÉPUBLIQUE, UNE CHANCE POUR LA FRANCE »	12
D. LES ANNONCES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET DU GOUVERNEMENT	18
1. <i>La participation citoyenne via les Etats généraux de l'outre-mer</i>	18
2. <i>Des propositions d'évolution statutaire pour la Martinique et la Guyane</i>	19
3. <i>Le premier conseil interministériel de l'outre-mer</i>	19
II. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » PROGRESSENT NETTEMENT EN 2010 ET DÉPASSENT LES 2 MILLIARDS D'EUROS	21
A. LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » PROGRESSENT DE 9,3 % EN RAISON DE L'AUGMENTATION DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES, DE LA NOUVELLE AIDE AU FRET ET DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ	22
1. <i>L'action n° 1 « Soutien aux entreprises »</i>	23
a) La compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges.....	23
b) La nouvelle aide au fret	25
2. <i>L'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »</i>	26
a) Le service militaire adapté	26
b) L'aide à la formation professionnelle et à la mobilité	28
B. LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » PROGRESSENT VIVEMENT, MAIS AVEC DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES ENTRE LES DIFFÉRENTES ACTIONS	32
1. <i>L'action relative au logement : des crédits qui augmentent finalement fortement</i>	32
a) La diminution de la dette de l'Etat envers les bailleurs sociaux	34
b) Concentrer les actions en faveur de l'amélioration de l'habitat privé.....	34
2. <i>L'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » en baisse prononcée malgré l'importance de cette politique</i>	35
3. <i>Les autres actions du programme 123</i>	36

C. L'IMPORTANCE DES DÉPENSES FISCALES ET DE LA CONTRIBUTION DES AUTRES MISSIONS DU BUDGET DE L'ÉTAT	38
1. Un « effort » de l'Etat estimé au total à 16,8 milliards d'euros en 2010	38
2. La répartition géographique de « l'effort »	39
3. La fiabilité du document de politique transversale est limitée	40
III. LES POLITIQUES QUI RESTENT À ÉVALUER OU À AMPLIFIER, DANS LE CHAMP DES AFFAIRES SOCIALES	42
A. UN PLAN MARSHALL POUR LE LOGEMENT	42
1. La situation peut différer selon les territoires	42
2. ... mais l'urgence est toujours là	43
B. LA SANTÉ OUTRE-MER.....	45
1. La situation sanitaire requiert des moyens et des modalités d'action spécifiques.....	45
2. Le plan santé outre-mer annoncé par le Gouvernement répond à ces préoccupations, mais sans concrétisation budgétaire	47
C. QUEL REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE POUR L'OUTRE-MER ?	49
1. L'importance des transferts sociaux face à la pauvreté de la population	49
2. La création du revenu de solidarité active retardée dans les Dom	50
3. La mise en place du revenu supplémentaire temporaire d'activité	51
4. La question de l'imputation du revenu supplémentaire temporaire d'activité sur la prime pour l'emploi	52
TRAVAUX DE LA COMMISSION	55
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	63
ANNEXES.....	65
ANNEXE 1 - CONTRIBUTION DE M. ADRIEN GIRAUD, SÉNATEUR, SUR LA SITUATION DE MAYOTTE	67
ANNEXE 2 - STATISTIQUES	69

Mesdames, Messieurs,

L'année 2009 aura été une année décisive pour les outre-mer ; ces territoires, principalement les départements, ont connu une agitation sociale intense, qui a parfois débouché sur des actions violentes et dramatiques. Cette crise, qui a révélé le malaise d'un nombre important de nos concitoyens, était sous-tendue par une situation économique dégradée ; elle s'est focalisée sur les injustices et les abus vécus quotidiennement par la population, notamment en ce qui concerne le niveau des prix des produits de grande consommation par rapport aux revenus et à la métropole.

Le Gouvernement a en conséquence revu partiellement son projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, qui a été finalement adopté en mai, et a convoqué des Etats généraux de l'outre-mer, qui ont permis de faire « remonter » de nombreux problèmes.

A l'initiative de son Président, Gérard Larcher, le Sénat a constitué, en parallèle, une mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer, qui a procédé à de nombreuses auditions et qui s'est rendue dans chacun des quatre départements. Elle a adopté début juillet un rapport riche, pertinent et sans concession, à la fois sur le constat et en termes de propositions. Nombre d'entre elles se retrouvent d'ailleurs directement dans les annonces faites par le Président de la République, le 6 novembre dernier, à la suite de la première réunion du nouveau conseil interministériel de l'outre-mer.

Dans ce contexte, le projet de loi de finances pour 2010 marque l'engagement renforcé de l'Etat en faveur des outre-mer, puisqu'à la suite d'un amendement adopté le 13 novembre par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, les engagements progressent finalement de 10,6 % et les crédits de paiement de 8,1 % par rapport à 2009. Les engagements de la mission « Outre-mer » s'élèveront ainsi, avant régulation budgétaire, à 2,2 milliards d'euros en 2010. Cet effort est particulièrement remarquable dans le contexte contraint des finances publiques.

Pour autant, les réformes attendues par les habitants concernent aussi l'amélioration du service rendu par les administrations, qui ont été largement défailtantes sur un certain nombre de questions essentielles, dont la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles, le prix des carburants ou la valorisation des territoires. Il est désormais temps de mobiliser l'ensemble des énergies pour répondre à ces attentes légitimes.

I. LES OUTRE-MER EN CRISE

A. LES TROUBLES SOCIAUX DU DÉBUT DE L'ANNÉE 2009 ONT RÉVÉLÉ L'AMPLEUR DE LA CRISE

1. Les événements dans les départements d'outre-mer

- La **Guyane** a été le premier département d'outre-mer à connaître des manifestations importantes et des blocages. A la suite d'une augmentation des prix des carburants, le territoire a été en partie paralysé durant le mois de décembre 2008.

- Au même moment, un mouvement social est apparu en **Guadeloupe** pour lutter « *contre la vie chère* ». Il a notamment mis en cause le fonctionnement du système économique de l'île et le mode de formation des prix. La contestation a pris de l'ampleur et, à partir du 20 janvier, la Guadeloupe a connu une grève générale qui l'a par moments totalement paralysée. Des incidents dramatiques ont parfois eu lieu ; ils ont entraîné la mort d'un syndicaliste dans la nuit du 17 février. A la suite des négociations menées sur place par Yves Jégo, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, un certain nombre de points d'accord ont été trouvés. Elles ont longtemps achoppé sur la revendication d'une augmentation de 200 euros sur les bas salaires, mais un accord de sortie de crise a été signé le 4 mars, après six semaines de grève ; il porte le nom du syndicaliste décédé au cours des événements, « *l'accord Jacques Bino* ».

- En **Martinique**, un collectif intersyndical s'est mis en place le 5 février et a engagé un mouvement de grève avec, pour revendication principale, « *une hausse de tous les salaires de 354 euros nets* ». La situation est longtemps restée bloquée sur la question des bas salaires ; des incidents ont eu lieu dans la semaine du 24 février, mais les négociations ont repris pour aboutir à un accord sur les bas salaires le 11 mars.

- Le mouvement s'est étendu à **la Réunion**, où un collectif syndical a appelé à la grève générale pour le 5 mars, en reprenant les revendications du mouvement antillais : augmentation de 200 euros des bas salaires et des minima sociaux, baisse de 20 % sur les prix des produits de consommation courante, gel des loyers sociaux et baisse de 5 euros du prix de la bouteille de gaz. D'autres appels à la grève générale y ont été lancés, mais la situation est restée moins tendue que dans les Antilles.

Des grèves perlées ou sectorielles ont perduré dans les départements d'outre-mer (Dom), principalement dans les Antilles : grèves des dockers, à la Poste, à Pôle Emploi, dans les transports, dans les mairies...

2. Les causes de la crise restent présentes et se sont même amplifiées

Les ressorts de la crise sont multiples et variables selon les territoires concernés ; elle a par exemple été autant économique qu'identitaire en Guadeloupe, ce qui n'a pas été le cas à La Réunion.

Pour autant, il est clair que **la colère s'est focalisée sur la situation économique** : le niveau des prix, le chômage, la concurrence, les carburants...

La mission commune d'information du Sénat sur la situation des Dom évoque longuement cette question dans son rapport ; elle a par exemple procédé, dans chacun des quatre Dom, à **un relevé de prix** sur une cinquantaine de produits de consommation courante¹ et a conclu que **l'écart de prix entre les Dom et la métropole est réel**.

Le prix d'un jus d'oranges importé est quatre fois plus élevé à La Réunion qu'en métropole et celui d'un chocolat en poudre de marque y est supérieur de 42 %. L'écart est également important pour les produits d'entretien : le prix de l'eau de Javel est quatre fois supérieur à La Réunion. Le même phénomène s'observe en Guadeloupe, notamment pour les produits de première nécessité : 65 % de plus pour un litre d'huile, 50 % pour une brosse à dents ou encore 32 % pour un kilo de sucre.

Au-delà des produits de grande consommation, **ce constat est valable pour beaucoup d'autres secteurs économiques essentiels où les pratiques sont peu concurrentielles**, par exemple dans le secteur aérien ou dans celui des carburants. France Télécom a ainsi été condamnée en juillet dernier par l'autorité de la concurrence à une amende de 27,6 millions d'euros pour des pratiques anticoncurrentielles menées de 2001 à 2006 dans les Dom, notamment *via* des prix de gros « *excessivement élevés* ».

Ainsi, dans le **secteur bancaire**, le collectif départemental des consommateurs contre les abus bancaires a réalisé **une enquête édifiante** à La Réunion : les frais appliqués par les banques lors des différentes opérations courantes sont en moyenne **trois fois plus élevés qu'en métropole, sans aucune justification**. Pourquoi la délivrance d'un chèque de banque coûterait 50 % plus cher à La Réunion qu'en métropole ?

¹ Page 125 du rapport d'information du Sénat n° 519 (2008-2009) fait par Eric Doligé, sénateur, « Les Dom, défi pour la République, chance pour la France : 100 propositions pour fonder l'avenir ».

<i>Moyennes en euros</i>	Métropole	La Réunion
Frais de tenue de compte	2,04	45,80
Délivrance d'un chèque de banque par an	10,88	16,33
Deux prélèvements mensuels automatiques	0	31,64
Un virement occasionnel	3,35	4,18
Frais d'opposition d'un chèque	11,04	18,43
Frais d'opposition d'un prélèvement	12,33	16,51
Commission d'intervention	12,82	19,41
Total	52,46	152,30

Source : données récoltées par le collectif départemental des consommateurs contre les abus bancaires de La Réunion auprès de six grandes banques nationales

A la demande du secrétaire d'Etat à l'outre-mer, l'autorité de la concurrence a rendu début septembre un avis relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les Dom. Cet avis précise tout d'abord que, entre 1998 et 2008, les évolutions de l'indice général des prix à la consommation sont plus rapides en Martinique et à La Réunion que sur le territoire national. De plus, les relevés de prix effectués à cette occasion montrent qu'à **La Réunion, les prix sont supérieurs de 55 % aux prix observés en métropole pour plus de la moitié des produits**. Par exemple, pour la catégorie du café, du thé, du sucre, les prix y sont de 66 % supérieurs.

Pour l'autorité de la concurrence, les écarts de prix découlent pour partie des particularités géographiques et économiques des territoires : les marchés sont étroits, isolés et largement dépendants de la métropole. Mais son avis indique très nettement qu'une analyse conjointe des taux d'octroi de mer et des charges de fret conduit à la conclusion que ces frais d'approche, et l'octroi de mer en particulier, ne suffisent pas à expliquer l'intégralité des écarts de prix observés.

Il n'existe donc pas de preuve des effets nocifs de l'octroi de mer sur le niveau des prix, alors que l'octroi de mer est une ressource indispensable pour les collectivités territoriales et qu'il n'existe pas aujourd'hui de recette qui peut s'y substituer. A cet égard, la Commission européenne a jugé récemment que le rapport transmis par la France il y a quelques mois sur l'impact des exonérations pour certaines productions locales était « *insuffisant* » ; il est important que le Gouvernement se dote des moyens pour répondre à ces observations et l'annonce du Président de la République, sur une proposition de la mission commune d'information du Sénat, de nommer un conseiller outre-mer à la représentation permanente de la France à Bruxelles devrait y contribuer.

Un autre point intéressant est le rôle limité joué par les produits de marques de distributeur et par les « premiers prix » dans les grandes surfaces outre-mer : dans deux hypermarchés importants de La Réunion, ces produits représentent 7 % et 12 % du chiffre d'affaires contre environ 25 % en moyenne en métropole.

De plus, la **crise financière mondiale** touche aussi les départements et collectivités d'outre-mer, alors que l'économie de ces territoires est déjà fragilisée. Après trois années de léger recul, **le chômage augmente à nouveau** : il atteint 27,2 % de la population active à La Réunion en 2009. Le taux de chômage des jeunes est particulièrement alarmant : un jeune sur deux est à la recherche d'un emploi ! Comment une société peut-elle durablement vivre avec un tel niveau d'inactivité ?

Chaque secteur économique est touché par cette crise et deux secteurs particulièrement importants outre-mer le sont particulièrement : celui du **bâtiment** et des **travaux publics** et celui du **tourisme**. A La Réunion notamment, le secteur du BTP souffre à la fois de l'incertitude sur les dispositifs d'aide à la construction de logements, de la crise mondiale et de la fin d'importants travaux publics (principalement la route des Tamarins).

Autre symptôme inquiétant : le **surendettement**. L'activité des secrétariats de surendettement a connu une nette accélération au deuxième trimestre 2009 dans les Dom. Le nombre de dépôts de dossiers a atteint son **plus haut niveau jamais enregistré**, en hausse de 37 % sur un an (68 % à La Réunion).

Plus généralement, la crise a également révélé un sentiment plus diffus et impalpable, mais tout aussi important : les **discriminations** que subissent parfois les habitants d'outre-mer. Elles ont diminué ces dernières années, par exemple grâce à l'alignement des prestations sociales ou encore - à la suite d'un amendement déposé par votre commission lors de l'examen de la Lodeom - l'alignement du forfait charges pour l'allocation logement.

Mais certaines inégalités sont encore inscrites dans la loi, dans les réglementations ou dans les pratiques, par exemple sur la question de la mobilité des gendarmes ou sur la date, plus tardive dans le mois, du versement des pensions pour les retraités. Il peut également s'agir de certaines entreprises qui organisent des typologies par pays pour leur recrutement, en distinguant la France, la Guadeloupe, La Réunion etc. !

De plus, alors que de nombreux rapports ont pointé les abus dans l'approvisionnement en carburants de certains départements d'outre-mer, l'absence de réforme du système a obligé l'Etat à compenser en 2009, sur les crédits de la mission « Outre-mer », la baisse du prix des carburants qu'il a lui-même décidée en réaction aux événements du début de l'année : les compagnies pétrolières récupèrent ainsi 44 millions d'euros. **Même prise en application d'un dispositif juridique, cette mesure n'a pu être ressentie que comme une injustice par les populations.**

B. LES RÉPONSES DÉJÀ APPORTÉES PAR LA LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER DOIVENT DÉSORMAIS ÊTRE APPLIQUÉES RAPIDEMENT

La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (Lodeom) a donné lieu à un long parcours, puisque des concertations ont été engagées par le Gouvernement en 2007-2008 avec les acteurs économiques, que le texte a été déposé au Sénat le 28 juillet 2008 et qu'il n'a été inscrit à l'ordre du jour que le 10 mars 2009.

Or, entre le dépôt du texte et son examen en séance publique, les événements ont amené le Gouvernement à proposer des modifications importantes au projet de loi initial ou à donner un avis favorable aux amendements parlementaires.

Le **titre I^{er}** de la Lodeom regroupe trois articles relatifs au pouvoir d'achat : la possibilité pour le Gouvernement de réglementer le prix de vente de produits ou familles de produits de première nécessité, la publication trimestrielle des comparaisons de prix établies par les observatoires des prix et des revenus et l'exemption de cotisations sociales pour le bonus exceptionnel prévu par les accords de sortie de crise dans la limite de 1 500 euros par salarié et par an.

Le **titre II** comporte vingt-neuf articles relatifs à des mesures de soutien à l'économie et aux entreprises. Il s'agit principalement de la création de **zones franches d'activités**, qui permettent d'alléger les charges fiscales des entreprises au titre de l'impôt sur les bénéfices (impôt sur les sociétés ou impôt sur le revenu), de la taxe professionnelle, de la taxe sur le foncier bâti et de la taxe sur le foncier non bâti. Les entreprises concernées sont celles qui emploient moins de deux cent cinquante salariés et ont réalisé un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros. Les allègements de fiscalité sont renforcés pour certains secteurs économiques¹ et dans certaines zones géographiques². Dans le même registre, la loi améliore le dispositif voté en loi de finances pour 2009 réformant les exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer.

Les articles suivants concernent notamment la création d'une **aide au fret** et d'une **aide pour la rénovation des hôtels**, la défiscalisation des équipements et opérations de pose de **câbles sous-marins** de communication ou l'obligation pour les opérateurs téléphoniques de proposer des offres prévoyant une facturation à la seconde des communications. L'article 31 crée un **fonds exceptionnel d'investissement** outre-mer, dont l'objet est d'apporter une aide financière de l'Etat aux personnes publiques qui réalisent des

¹ Recherche et développement, technologies de l'information et de la communication, tourisme, y compris les activités de loisirs s'y rapportant, agro-nutrition, environnement, énergies renouvelables.

² Totalité du territoire de la Guyane ; îles des Saintes, Marie-Galante et La Désirade en Guadeloupe ; les Hauts de La Réunion ; communes de Guadeloupe et de la Martinique situées en zones de montagne, peu peuplées et dont la liste est fixée par décret.

investissements portant sur des équipements publics collectifs. Outre diverses mesures de lutte contre la fraude et la modification des règles d'agrément des projets de défiscalisation, ce titre contient une réforme de la **TVA non perçue récupérable**, qui permet certes de donner une base légale à ce régime dérogatoire mais qui en limite fortement l'impact.

Le **titre III** concerne la **politique du logement**, en recentrant les dispositifs de défiscalisation sur le logement social. Ainsi, le dispositif « Girardin » qui s'applique au logement libre et intermédiaire doit progressivement disparaître, mais les discussions au Sénat ont permis la mise en place, pour les Dom, d'un mécanisme adapté du dispositif « Scellier » à destination du parc de logements juste au-dessus du parc social. De plus, ce titre contient plusieurs dispositions relatives aux situations d'indivision afin de faciliter la libération de foncier et l'exécution de travaux.

Le **titre IV** modifie les dispositifs de **continuité territoriale**, en tentant de mutualiser les aides existantes et en soumettant certaines à des conditions de ressources.

Le **titre V** contient des mesures diverses : valorisation de la biomasse pour la production électrique, notamment la bagasse à La Réunion, allègement de la procédure des cautions, schéma départemental d'orientation minière de la Guyane, état-civil à Mayotte... L'article 73, introduit à l'Assemblée nationale, indique que les langues créoles font partie du patrimoine national.

Enfin, l'article 74 crée une commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer, composée majoritairement de parlementaires.

Au final, **la Lodeom contient de nombreuses dispositions, mais elles attendent toujours leurs textes d'application pour entrer en vigueur.** Les différents décrets relatifs aux nouveaux dispositifs de défiscalisation dans le secteur du logement doivent notamment terminer leurs phases de consultation des principaux acteurs avant d'être adoptés : **cette période de latence ne peut qu'être nuisible à l'activité économique des territoires, déjà dans une situation de fragilité extrême.**

C. LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION DU SÉNAT SUR LA SITUATION DES DOM : « UN DÉFI POUR LA RÉPUBLIQUE, UNE CHANCE POUR LA FRANCE »

A l'initiative de son Président, Gérard Larcher, le Sénat a constitué, le 5 mars 2009, une mission commune d'information sur la situation des Dom. Composée de trente-six sénateurs et des présidents de tous les groupes politiques *es qualités*, la mission était présidée par Serge Larcher et son rapporteur était Eric Doligé. Elle a accompli une tâche immense en un temps record : elle a organisé trente et une auditions à Paris et elle s'est déplacée à Bruxelles pour étudier les principaux sujets européens intéressant l'outre-mer, ainsi que dans chacun des quatre Dom.

Elle a rendu son rapport¹ début juillet ; il a été adopté à l'unanimité, deux membres observant cependant une position d'abstention qualifiée de « *positive* ». Son ambition est de combattre les idées fausses et les clichés dévastateurs, de réduire les incompréhensions mutuelles par la connaissance et d'avancer les pistes d'une refondation des relations entre les Dom et l'hexagone par des mesures concrètes.

Le rapport met en exergue **deux constats transversaux** : la **défaillance des outils administratifs** et l'**absence de démarche d'évaluation** préalable à la décision ; l'**insuffisante prise en compte des spécificités des Dom** et le faible intérêt qui leur est en fait accordé par les services de l'Etat.

La mission a, *in fine*, adopté **cent propositions**, qui portent principalement sur :

- l'assainissement de la situation des collectivités territoriales en matière de gouvernance, tant institutionnelle que financière ;

- un rééquilibrage entre le lien de quasi-exclusivité avec la métropole et l'Union européenne et la nécessité d'une meilleure insertion dans l'environnement régional ;

- une meilleure prise en compte des spécificités et de la diversité, par la valorisation de leurs atouts comme par l'allègement des contraintes inadaptées.

Les principales propositions de la mission d'information

En matière de gouvernance institutionnelle

• La mission estime que **l'organisation actuelle sous forme de région monodépartementale est largement inadaptée**, la superposition de deux échelons de collectivités sur un même territoire créant des lourdeurs inutiles et des antagonismes stériles. Elle appelle les autorités compétentes des Dom à **utiliser davantage les potentialités d'adaptation** que leur offre aujourd'hui l'article 73 de la Constitution et considère qu'il revient à chaque département de choisir ou non une évolution institutionnelle ou statutaire. En cas de demande d'évolution, elle appelle à organiser une campagne d'information préalable à la consultation pour éclairer les populations qui, par référendum, seront amenées à décider de leur avenir.

• Faire de l'actuelle **délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) une véritable administration de mission, rattachée directement au Premier ministre**, pour assurer une vision interministérielle des politiques publiques. Les compétences de la délégation doivent être recentrées sur son rôle d'impulsion et de coordination stratégique, les fonctions de gestion devant être totalement transférées aux ministères techniques au sein desquels seraient créés de véritables « pôles outre-mer ».

¹ Rapport d'information du Sénat n° 519 (2008-2009) fait par Eric Doligé, sénateur, « Les Dom, défi pour la République, chance pour la France : 100 propositions pour fonder l'avenir ».

- Adapter l'organisation des services déconcentrés de l'Etat aux spécificités des Dom et à leur autonomie accrue tout en assurant, d'une part, **une meilleure représentation des personnels originaires des Dom aux postes d'encadrement**, d'autre part, une réelle attractivité des postes par des mécanismes d'incitation financière, ciblés sur certains emplois en fonction des contraintes opérationnelles, et de valorisation du déroulement des carrières.

En matière de gouvernance financière

- Concernant les ressources des collectivités territoriales des Dom, la mission fixe comme priorité **le maintien, au-delà de l'échéance de 2014, de l'octroi de mer** qui constitue plus de 30 %, en moyenne, des recettes de fonctionnement des collectivités concernées.

- En matière de dépenses, la mission souhaite **restaurer les capacités d'emprunt et donc d'investissement des collectivités territoriales**, en allégeant les budgets de fonctionnement grevés par les charges de personnel. Les collectivités jouent en effet souvent le rôle de « buvard social ». De plus, les fonctionnaires territoriaux bénéficient de sur-rémunérations à hauteur de 53 % à La Réunion et de 40 % dans les trois autres Dom. Outre la mise en péril des budgets locaux, **les sur-rémunérations ont pour effet pervers de tirer les prix à la hausse**, entraînant la paupérisation de toute une partie de la population. La mission propose de sortir de cet engrenage dommageable pour les Dom en **réajustant les majorations de traitement au différentiel réel du coût de la vie**, pour les fonctionnaires territoriaux comme pour les fonctionnaires des services déconcentrés de l'Etat. Afin de ne pas pénaliser les Dom par une réduction des flux financiers résultant de l'ajustement des sur-rémunérations, la mission préconise **une réaffectation en direction des collectivités ultramarines des sommes économisées par l'Etat sur la rémunération de ses agents**, afin d'accélérer le rattrapage en matière d'équipements structurants.

- Parallèlement, il semble nécessaire à la mission de « repartir sur de bonnes bases », notamment en adoptant une procédure responsable d'**apurement des dettes sociales des collectivités territoriales** : il est illusoire de penser qu'elles pourront un jour rembourser les dettes importantes qu'elles ont vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, mais l'apurement de ces dettes doit intervenir pour celles déjà échues et seulement sous réserve du paiement des cotisations aux échéances au cours des dix prochaines années.

La question des prix, leur niveau et leur formation

- Au cœur des récents conflits sociaux, la question du niveau des prix et de leur formation constitue un sujet de préoccupation majeure dans les départements d'outre-mer. Ayant elle-même procédé à un relevé de prix en grande surface, la mission a pu **constater l'importance des écarts de prix avec la métropole**. Elle estime que, si l'étroitesse des marchés locaux fait obstacle à l'exercice d'une large concurrence et favorise les situations de monopole ou d'oligopole, il est possible d'agir sur le niveau des prix en faisant la lumière sur leurs mécanismes de formation. Il est nécessaire que les services étatiques de la concurrence assurent un contrôle effectif dans les secteurs économiques clés des Dom (fret maritime, transport aérien, grande distribution ...) et que soit mis en place un véritable « service de la transparence des prix » dans les Dom, doté d'outils statistiques adaptés avec une véritable coordination, sous l'autorité du préfet, des actions menées par les services de l'Etat enfin décloisonnés.

Les autres conditions d'un développement endogène réussi

En vue d'un développement endogène réussi, doivent être menés de front la réduction des facteurs de vulnérabilité du tissu économique, le renforcement des secteurs traditionnels et le développement des secteurs innovants.

• Le tissu économique des Dom se caractérise par une forte densité de très petites entreprises (TPE) et un fort taux de mortalité des petites entreprises. Afin de réduire la vulnérabilité qui en résulte, il est impératif que les acteurs locaux renforcent les initiatives en matière d'**accompagnement** et de **formation des chefs d'entreprises**. La mission appelle à la réunion de l'ensemble des acteurs publics et privés dans le cadre d'une « **conférence permanente de la formation professionnelle** », pour définir et organiser en commun des filières de formation adaptées aux économies locales et pour élaborer des procédures simples facilitant l'accès aux formations et l'orientation des personnes. Elle considère en outre que les collectivités territoriales doivent adopter une programmation pluriannuelle des projets structurants afin d'assurer une véritable visibilité et une politique d'investissement et d'embauche viable pour les entreprises.

• L'Etat doit **faciliter l'exploitation et la valorisation des ressources naturelles des Dom**, par exemple en matière agricole ou piscicole. De plus, le schéma minier guyanais doit être réorienté, en concertation avec les collectivités territoriales, afin de promouvoir davantage le développement économique.

• Afin de soutenir le secteur primaire, un secteur clé de l'économie des départements d'outre-mer par son poids économique et social, la mission souligne la nécessité d'encourager la **structuration des filières** et l'**organisation des interprofessions**, de lancer un plan de restauration de l'espace agricole avec un objectif de doublement de la surface agricole utile et de défendre la prise en compte des spécificités de l'agriculture et de la pêche ultramarines dans la réglementation européenne.

• Faire des Dom des **modèles environnementaux** et de l'environnement un élément clé de leur développement endogène, avec comme enjeux principaux l'autosuffisance énergétique et le développement du tourisme haut de gamme. Il semble indispensable que l'ensemble des acteurs locaux se mobilisent afin que puissent se structurer de véritables pôles d'excellence de développement durable. La mission a pu, sur le terrain, prendre la mesure du dynamisme de nombreux acteurs et de l'importance des projets en cours qui placent les Dom au premier rang des réalisations en ce domaine.

L'Europe, une chance ou une contrainte pour les Dom ?

Les quatre Dom appartiennent à la catégorie des **régions ultrapériphériques** (Rup) aux termes du traité européen, ce qui permet de reconnaître leur spécificité à ce niveau juridique, et sont attributaires de plus de 3 milliards d'euros au titre des fonds structurels sur la période 2007-2013. Ces financements européens permettent la réalisation de projets d'envergure tels que la route des Tamarins à La Réunion. L'appartenance à l'espace économique européen contraint cependant les Dom à respecter les normes, en particulier en matière environnementale, prescrites par le droit européen, souvent inadaptées à leur situation particulière. En outre, cette appartenance implique l'ouverture des marchés des Dom aux produits des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), dans des conditions fixées par les accords de partenariat économique négociés par la Commission européenne.

Afin de renforcer la place des Rup au sein de l'Union européenne, la mission préconise d'**étayer les moyens de notre représentation permanente à Bruxelles** pour une défense plus musclée et mieux anticipée de leurs intérêts, une meilleure prise en compte de leurs spécificités par l'Union européenne et une valorisation des atouts que représentent ces régions pour l'Europe.

Pour une meilleure insertion des Dom dans leur environnement régional

Un développement équilibré des Dom implique de donner une forte impulsion à une meilleure insertion dans leur environnement géographique : la zone Antilles Guyane représente un marché potentiel de 250 millions d'habitants et la zone de l'Océan Indien de deux milliards d'habitants.

La mission propose ainsi d'inciter l'Union européenne à lancer une politique de « grand voisinage » à destination des pays et territoires voisins des Dom, sur le modèle de la politique européenne de voisinage pour les pays du Sud de la Méditerranée et de l'Est. Elle préconise également de renforcer la coopération régionale sur des projets concrets.

Relever le défi de la jeunesse des populations

La situation du **chômage des jeunes** dans les Dom est d'une exceptionnelle gravité. Si le taux de chômage dans les Dom, toutes tranches d'âge confondues, est deux fois plus élevé que la moyenne nationale et est le plus élevé de l'Union européenne, pour les jeunes de quinze à vingt-quatre ans il atteint 50 %.

- Face à cette bombe sociale à retardement dont les premiers signaux de mise à feu commencent à s'allumer, la mission propose la mise en place d'un **véritable « plan Marshall » pour combattre le chômage des jeunes**. Le Plan d'urgence pour les jeunes présenté en avril 2009 par le Gouvernement doit d'ailleurs comporter un volet spécifique pour les Dom.

- La mission appelle à combattre les causes profondes de cette situation en faisant notamment de la lutte contre l'**illettrisme**, qui concerne entre 15 % et 20 % de la population locale de chaque Dom, une priorité de l'action des pouvoirs publics.

- En matière d'enseignement supérieur, la mission propose d'instaurer un véritable **statut de l'étudiant ultramarin**, pour faciliter la vie étudiante et favoriser les chances de réussite, et la mise en place d'un programme Erasmus régional permettant de promouvoir la mobilité des étudiants dans leur environnement géographique.

La mise en valeur de la richesse culturelle des Dom

Malgré une série récente d'initiatives fortes axées sur la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crimes contre l'humanité, l'histoire des Dom reste encore mal connue de la société française. La mission, à l'instar d'Édouard Glissant, estime nécessaire de faire évoluer l'image des Dom et de passer du « *ressassement au dépassement* » : il faut **valoriser les atouts des outre-mer** et montrer les richesses qu'ils recèlent, tant naturelles que culturelles.

La mission propose donc de créer à cet effet **une Maison des richesses des outre-mer**, lieu de meilleure connaissance de leurs spécificités et de leur importance dans l'ensemble national français.

Elle propose également de créer des agences pour la promotion des cultures ultramarines et des rencontres pluriannuelles avec les milieux socio-économiques de l'hexagone, les « Grands rendez-vous économiques des outre-mer », pour associer étroitement le monde de l'entreprise à l'objectif de réussite des Dom. Elle propose enfin de promouvoir une meilleure visibilité des outre-mer dans les médias.

Remédier aux lacunes des politiques publiques en matière de logement et de santé

- En matière de **logement**, secteur qui connaît **une crise aiguë** dans les Dom, avec un secteur social sous-développé et l'importance de l'habitat insalubre ou précaire, la mission préconise **la mobilisation du foncier** : les questions d'aménagement urbain et de disponibilité des terrains sont en effet la première étape pour augmenter l'offre de logements. Pour cela, la mission propose de mettre en place un « droit au foncier opposable » (Dafo), sur le modèle du droit au logement opposable, permettant aux collectivités territoriales, principalement les communes, de proposer des projets de construction de logements sur des terrains de l'Etat qui ne sont pas utilisés actuellement.

- En matière de **santé publique**, la mission souligne l'urgence de mettre en place le « plan santé outre-mer » que le Gouvernement a annoncé il y a plus d'un an maintenant, selon deux axes majeurs : **combler les retards**, à la fois en équipements et en personnels et **adapter la politique de santé aux spécificités des Dom**, notamment en intégrant dans les formations médicales et paramédicales la nécessaire polyvalence des professionnels, en organisant différemment le système de soins, par exemple par le développement de la télémédecine, en améliorant le financement des établissements de santé et des professionnels, pour mieux prendre en compte les frais de structure, par exemple ceux liés au climat ou au risque sismique, en développant une politique de prévention volontariste et adaptée, en **luttant contre la mortalité infantile**, nettement plus élevée dans les Dom, et en développant la coopération régionale et internationale, tant en matière de recherche que d'accès aux soins.

Lutter contre l'immigration clandestine

La pression migratoire qui s'exerce sur la Guyane et, dans une moindre mesure, la Guadeloupe, est forte et préoccupante. Elle induit, par son ampleur, des risques de déstabilisation sociale et, en tout état de cause, des charges publiques particulièrement lourdes tant au niveau de l'Etat que des collectivités territoriales.

La mission, consciente des efforts déployés depuis une dizaine d'années pour desserrer la pression migratoire, suggère de poursuivre l'adaptation des dispositifs juridiques et de l'organisation des services compétents aux spécificités de l'immigration dans les Dom et de multiplier les accords de coopération policière et judiciaire avec les Etats voisins.

D. LES ANNONCES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET DU GOUVERNEMENT

1. La participation citoyenne via les Etats généraux de l'outre-mer

Le 19 février 2009, le Président de la République annonçait l'organisation d'Etats généraux de l'outre-mer, vaste processus de concertation ouvert à l'ensemble des acteurs socio-économiques, politiques, culturels, associatifs des territoires.

A partir des mois d'avril et mai, les travaux ont été organisés autour de **huit questions**, dans le cadre d'ateliers thématiques :

- Comment **faire baisser les prix** et garantir la transparence des circuits de distribution ?
- Comment **favoriser la production locale** et diminuer les importations ?
- Quels grands **projets structurants** pour chaque territoire ?
- Comment rénover le **dialogue social** et la formation professionnelle ?
- Comment faire évoluer la **gouvernance**, tant à l'échelon local qu'à l'échelon central ?
- Comment mieux **s'insérer dans l'environnement régional** ?
- Comment garantir **l'égalité des chances**, promouvoir la diversité et mieux insérer les jeunes ?
- Comment réconcilier **mémoire, culture et identité** ?

Chaque département, ou collectivité d'outre-mer, pouvait naturellement adapter la liste des thèmes étudiés aux spécificités du territoire. Patrick Karam, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, a animé des Etats généraux pour les ultramarins vivant en métropole. Un site internet dédié a été ouvert ; 3 023 contributions et 7 690 commentaires y ont été déposés.

Le 1^{er} octobre a été organisée une « restitution nationale » des Etats généraux, avec l'ensemble des présidents d'ateliers, leurs rapporteurs, plusieurs membres de la mission commune d'information du Sénat et de nombreuses personnalités.

2. Des propositions d'évolution statutaire pour la Martinique et la Guyane

Dès son déplacement dans les Antilles le 25 juin 2009, le Président de la République a annoncé une consultation des électeurs martiniquais et guyanais sur une évolution statutaire de leur département. En application des articles 72-4 et 73 de la Constitution, ils seront consultés le 10 janvier 2010 sur l'institution d'une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, disposant d'un statut particulier tenant compte de ses intérêts propres au sein de la République.

La transformation d'un département d'outre-mer, régi par le principe de l'assimilation législative, en une collectivité d'outre-mer, régie par le principe de la spécialité législative, lui ouvre la possibilité d'**une autonomie normative et administrative accrue par rapport à la métropole** ; cette autonomie est fixée et encadrée par le statut de la collectivité, défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante.

En cas de réponse positive à la consultation du 10 janvier, un projet de loi organique, fixant l'organisation de la nouvelle collectivité et définissant notamment les conditions d'application des lois et règlements, sera présenté au Parlement. En cas de réponse négative, les électeurs seront consultés le 24 janvier 2010 sur la création d'une collectivité unique qui exercerait les compétences dévolues au département et à la région, tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution. Le Gouvernement fera une déclaration, suivie d'un débat, à l'Assemblée nationale et au Sénat, sur l'organisation de cette consultation.

Les élus de la Guadeloupe, où a émergé de la manière la plus sensible le sentiment identitaire lors des événements du début de l'année, ont demandé un délai de dix-huit mois pour s'engager éventuellement sur cette voie. Pour leur part, les élus de La Réunion n'ont pas souhaité ouvrir ce débat.

3. Le premier conseil interministériel de l'outre-mer

Le Président de la République a réuni, le 6 novembre 2009, le premier conseil interministériel de l'outre-mer (Ciom) pour tirer les conséquences des propositions formulées dans le cadre des Etats généraux et pour procéder à diverses annonces.

Le Ciom a pour missions de définir les orientations politiques de nature à répondre aux besoins et à valoriser les atouts de l'outre-mer, d'identifier les adaptations nécessaires aux politiques publiques conduites par le Gouvernement et d'évaluer périodiquement les résultats des politiques menées par l'Etat outre-mer, ainsi que les progrès en termes d'égalité des chances pour les populations d'outre-mer. Il rassemble de très nombreux ministres, à l'exception de celui chargé de la recherche ou de celui chargé des affaires étrangères.

« 137 mesures » ont été annoncées à l'occasion de ce premier Ciom, dans les huit secteurs d'action définis dans le cadre des Etats généraux de l'outre-mer : la formation des prix, le fonctionnement des marchés et la concurrence ; les productions locales et le développement endogène ; les grands projets structurants ; le dialogue social ; la gouvernance ; l'insertion dans l'environnement régional et dans l'espace communautaire ; l'insertion et l'égalité des chances ; l'identité culturelle.

Votre rapporteur se félicite de **la grande convergence de ces mesures avec les propositions formulées en juillet par la mission d'information du Sénat.**

Certaines de ces annonces constituent cependant une reprise de décisions déjà annoncées, voire parfois déjà prises, et les éléments de calendrier n'ont pas été détaillés à ce stade.

Pour autant, alors que le Gouvernement avait déclaré dans un premier temps qu'aucun crédit supplémentaire n'était envisagé pour 2010, il a présenté, en seconde délibération, à la fin de l'examen du présent projet de loi à l'Assemblée nationale¹, un amendement tirant certaines conséquences des annonces faites :

- 83 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 33 millions d'euros de crédits de paiement (CP) viennent abonder le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » de la mission « Outre-mer », par rapport au projet de loi de finances pour 2010 tel qu'adopté en conseil des ministres. Cela représente une progression de 10,7 % des AE de ce programme par rapport au projet initial et de 4,8 % en CP ; sur l'ensemble de la mission « Outre-mer », les AE augmentent ainsi de 4 % par rapport au projet de loi initial et les CP de 1,7 % ;

- 40 millions d'AE et 20 millions de CP sont ouverts à la mission « Agriculture » pour améliorer la compétitivité économique des filières agricoles dans le cadre du fonds communautaire Poseidom (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer).

¹ Séance du vendredi 13 novembre 2009.

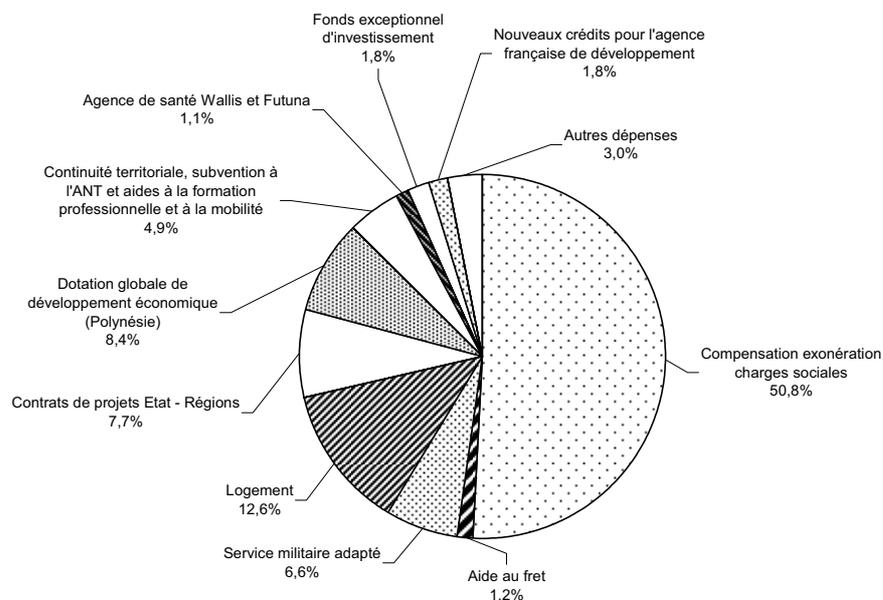
II. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » PROGRESSED NETTEMENT EN 2010 ET DÉPASSENT LES 2 MILLIARDS D'EUROS

La mission ministérielle « Outre-mer » regroupe deux programmes : le programme 138 « Emploi outre-mer » et le programme 123 « Conditions de vie outre-mer ».

- tel qu'adopté à l'Assemblée nationale - en millions d'euros	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	%	2009	2010	%
Emploi outre-mer (programme 138)	1 192	1 314	10,3 %	1 192	1 303	9,3 %
Conditions de vie outre-mer (programme 123)	770	857	11,2 %	680	720	5,9 %
Total	1 962	2 171	10,6 %	1 871	2 023	8,1 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2010 et prise en compte de l'abondement de crédits adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale le 13 novembre (83 millions d'euros en AE et 33 millions d'euros en CP sur le programme 123 « conditions de vie outre-mer »)

Les principales masses de la mission « Outre-mer » en 2010 : 2,2 milliards d'euros d'engagements



Les crédits de la mission s'élèvent à un peu plus de **2 milliards d'euros**, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Ils sont en **progression de 10,6 % en AE, soit 209 millions** de plus entre 2009 et 2010.

Cette augmentation résulte à la fois de la compensation des exonérations de charges sociales, qui progresse de 92 millions d'euros (9 %), et de l'abondement de crédits décidé à la suite du premier Ciom (83 millions en AE). Cependant, la compensation des exonérations de charges correspond à une dette de l'Etat envers les organismes de sécurité sociale et n'est donc pas redistribuée effectivement sur le territoire ultramarin.

Hors prise en compte de cette ligne budgétaire, les crédits de la mission progressent tout de même nettement : 12,3 % en AE et 6,9 % en CP.

Cette augmentation s'explique principalement par **quatre éléments** :

- la montée en puissance du **service militaire adapté** (SMA). Le Président de la République a annoncé sa volonté de doubler le nombre de volontaires en trois ans, les crédits (143 millions en AE) augmentent en conséquence de 24 % en 2010 ;

- la création d'une **aide au fret**, adoptée dans la Lodeom, pour un montant de 27 millions en 2010 ;

- le « coup de pouce » donné aux crédits consacrés au **logement**, qui *in fine* progressent de 7,6 % en AE (275 millions) et de 4,9 % en CP (217 millions) ;

- le renforcement du rôle de l'**agence française de développement** (38 millions en AE, mais seulement 7 millions en CP).

A. LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER » PROGRESSENT DE 9,3 % EN RAISON DE L'AUGMENTATION DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES, DE LA NOUVELLE AIDE AU FRET ET DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ

Le programme 138 « Emploi outre-mer » regroupe deux actions : le soutien aux entreprises et l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle.

<i>en millions d'euros</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010		2009	2010	
Soutien aux entreprises	1 038	1 131	+ 8,9 %	1 038	1 131	+ 8,9 %
- compensation exonérations de charges	1 012	1 104	+ 9,1 %	1 012	1 104	+ 9,1 %
- aide au fret	0	27	-	0	27	-
Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	153	183	+ 19,8 %	153	172	+ 12,4 %
Total du programme 138	1 192	1 314	+ 10,3 %	1 192	1 303	+ 9,3 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2010

1. L'action n° 1 « Soutien aux entreprises »

L'action de soutien aux entreprises (1,1 milliard d'euros) représente **la masse budgétaire la plus importante** du programme, mais aussi de la mission dans son ensemble : 51 % des autorisations d'engagement et **55 % des crédits de paiement de la mission**. Elle est principalement liée à la compensation que l'Etat verse aux organismes de sécurité sociale au titre des exonérations de charges sociales spécifiques aux outre-mer.

a) La compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges

Un des moyens d'actions privilégiés pour **réduire les handicaps structurels** de ces territoires a été, depuis de nombreuses années, de **réduire les charges sociales pesant sur le coût du travail**.

Après la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 et la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, la loi de finances pour 2009 et la Lodeom ont à nouveau modifié le dispositif d'exonération de charges. L'article 159 de la loi de finances pour 2009 a tout d'abord restreint le champ d'application des exonérations pour les concentrer sur les rémunérations inférieures à 1,4 Smic ; la Lodeom, à la suite de débats parlementaires intenses, l'a à nouveau assoupli en permettant une « sortie en sifflet » pour éviter l'effet-couperet de ce seuil.

• **Le dispositif en vigueur**

En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, les employeurs sont exonérés, dans certaines conditions, du paiement des cotisations patronales maladie, maternité, invalidité-décès, vieillesse et allocations familiales, à l'exclusion - depuis le 1^{er} janvier 2008 - de celles dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles¹. L'exonération s'applique aux entreprises occupant

¹ Article L 752-3-2 du code de la sécurité sociale.

au plus dix salariés, aux entreprises, quel que soit leur effectif, relevant de certaines secteurs économiques¹ et aux entreprises de transport aérien, maritime ou fluvial assurant certaines liaisons. **Lorsque la rémunération horaire est inférieure à un seuil égal à 1,4 Smic, l'exonération est totale. A partir de ce seuil, le montant de l'exonération décroît de manière linéaire et devient nul lorsque la rémunération horaire est égale à 3,8 fois le Smic.**

Un allègement supplémentaire est prévu pour les entreprises dont l'effectif est inférieur à onze salariés : lorsque la rémunération horaire est comprise entre 1,4 et 2,2 Smic, le montant de l'exonération est égal à celui calculé pour une rémunération horaire égale à 1,4 Smic. A partir du seuil de 2,2 fois le Smic, le montant de l'exonération décroît de manière linéaire et devient nul lorsque la rémunération horaire est égale à 3,8 fois le Smic.

Enfin, dans les Dom, le législateur a souhaité **concentrer** encore plus les efforts sur **certaines secteurs économiques prioritaires² ou certaines zones géographiques particulièrement défavorisées³**. Les entreprises doivent remplir certaines conditions, notamment employer moins de deux cent cinquante salariés et avoir réalisé un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros. Pour ces entreprises, le montant de l'exonération est total pour les cotisations concernées, lorsque la rémunération horaire est inférieure à 1,6 Smic. A partir de ce seuil⁴, il décroît de manière linéaire et devient nul lorsque la rémunération horaire est égale à 4,5 fois le Smic.

Un autre territoire connaît un dispositif d'exonérations de charges spécifique : à Saint-Pierre-et-Miquelon, les dispositions de la loi de 2003 continuent de s'appliquer.

- **La dette de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale**

L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale prévoit que « *toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale [...] donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application* ». Au-delà d'être un principe moral ou de justice, le principe de compensation par l'Etat des pertes de

¹ Bâtiment et travaux publics, industrie, restauration, presse, production audiovisuelle, énergies renouvelables, nouvelles technologies de l'information et de la communication et centres d'appel, pêche, cultures marines, aquaculture, agriculture, tourisme, restauration de tourisme, y compris les activités de loisirs s'y rapportant, et hôtellerie.

² Recherche et développement, technologies de l'information et de la communication, tourisme, y compris les activités de loisirs s'y rapportant, environnement, agronutrition et énergies renouvelables.

³ Totalité du territoire de la Guyane ; îles des Saintes, Marie-Galante et La Désirade en Guadeloupe ; les Hauts de La Réunion ; communes de Guadeloupe et de la Martinique situées en zones de montagne, peu peuplées et dont la liste est fixée par décret.

⁴ Une incertitude existe dans la rédaction de cet article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, puisque le dernier paragraphe du IV prévoit que, lorsque la rémunération horaire est comprise, dans ces entreprises, entre 1,6 et 2,5 Smic, le montant de l'exonération est égal à celui calculé pour une rémunération égale au salaire minimum de croissance majoré de 60 %, puis décroît de manière linéaire jusqu'à 4,5 Smic.

ressources pour les organismes de sécurité sociale est donc une obligation juridique.

Or, **l'Etat a contracté au fil des ans une dette extrêmement importante envers les organismes de sécurité sociale au titre des exonérations spécifiques à l'outre-mer.** Certes, la signature d'une convention avec les organismes et l'ouverture, courant 2008, de crédits dédiés ont permis de diminuer cette dette : fin 2008, elle s'élevait tout de même à 482 millions d'euros.

Pour autant, les crédits ouverts en 2009 ne permettent pas « *d'enrayer l'accroissement de la dette* »¹ et l'insuffisance de crédits, d'un montant de 163 millions d'euros, devrait aboutir à **une dette totale de 610 millions à la fin de 2009.**

De plus, ces crédits, qui constituent pourtant une créance de l'Etat, subissent également les mécanismes de régulation budgétaire, ce qui est particulièrement critiquable.

C'est dans ce contexte que le projet de loi de finances pour 2010 prévoit une inscription de crédits en hausse de 8,9 % au titre des compensations d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer. Pourtant, les 1,1 milliard d'euros ainsi prévus ne devraient pas suffire à renverser la tendance à l'augmentation de la dette de l'Etat, puisque les dépenses des organismes de sécurité sociale sont estimées à 1,2 milliard en 2010.

Au total, la dette de l'Etat devrait encore s'accroître de 55 millions pour atteindre 665 millions à la fin de l'année 2010.

b) La nouvelle aide au fret

L'article 24 de la Lodeom crée une nouvelle aide destinée aux entreprises situées dans les Dom, à Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna, afin d'abaisser le coût du fret des matières premières ou de produits lorsqu'ils entrent dans un cycle de production localisé dans ces collectivités.

Les secteurs de l'industrie automobile, de la sidérurgie, des industries charbonnières et de la pêche sont exclus de cette aide dans les Dom, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

L'action n° 1 du programme 138 prévoit l'inscription de 27 millions d'euros au titre de cette mesure pour 2010.

¹ Selon l'expression fournie par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer dans ses réponses au questionnaire budgétaire.

2. L'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »

<i>en millions d'euros</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	%	2009	2010	%
Service militaire adapté	115	143	+ 24 %	-	132	
Subvention pour charge de service public à l'ANT	8	8	+ 2,8 %	8	8	+ 2,8 %
Aides à la formation professionnelle et à la mobilité	30	32	+ 6,7 %	-	32	
Total de l'action n°2 du programme 138	153	183	+ 19,8 %	153	172	+ 12,4 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2010

a) Le service militaire adapté

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** ; il contribue désormais 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.

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 à servir dans le SMA 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, plus de 120 000 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.

- **Un dispositif qui a fait ses preuves**

Le service militaire adapté peut se prévaloir d'un incontestable succès : le bilan 2008 fait ainsi apparaître **un taux d'insertion de 80 %** pour l'ensemble des jeunes incorporés. Actuellement, **près des deux tiers des volontaires s'insèrent directement dans un emploi à l'issue du SMA.**

En 2008, le SMA a concerné 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. Entre 30 % et 40 % peuvent être considérés comme illettrés et 75 % ne sont pas titulaires du brevet des collèges.

Le SMA dispose actuellement d'environ sept cents personnels d'encadrement, en majorité des militaires détachés par le ministère de la défense, ainsi que d'un état-major. Son budget total est de 124 millions d'euros en 2009, comprenant des dotations de l'Etat, des subventions de l'Union européenne et des collectivités d'outre-mer.

Au-delà du bilan quantitatif en termes d'insertion professionnelle, il est important de souligner que le SMA joue ainsi 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 par le SMA 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.

- **De nouveaux objectifs ambitieux, qui ne doivent cependant pas entraîner une dégradation de la qualité de la formation**

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 doublement du nombre des volontaires du SMA en trois ans. Les perspectives d'avenir du SMA s'articulent ainsi autour de deux grands chantiers :

- la **réduction du format des implantations** : actuellement au nombre de vingt-huit, elles sont encore réparties selon un schéma hérité de la période de la conscription, notamment à La Réunion, en Guyane et en Polynésie française. La rationalisation de la carte des implantations devrait permettre de réduire les coûts de fonctionnement et de soutien. Parallèlement, le secrétaire d'Etat à l'outre-mer a annoncé l'ouverture prochaine d'une unité à Wallis-et-Futuna et d'une autre à Saint-Martin ;

- le **doublement du nombre de places offertes** : en passant de 2 900 actuellement à 6 000 à l'horizon 2012.

Pour faire face à l'objectif de doublement de la capacité d'accueil du SMA, le Gouvernement envisage de **réduire la durée de formation**, qui passerait **de douze à dix ou six mois en fonction du niveau de recrutement des volontaires** : pour le public « historique » du SMA, c'est-à-dire les jeunes marginalisés ou en voie de marginalisation, la durée de formation passerait de douze à dix mois ; pour les jeunes diplômés en situation de chômage, elle serait fixée à six mois.

Si le choix de la durée de formation peut être adapté au type de formation et aux besoins des stagiaires, les réponses au questionnaire budgétaire indiquent naïvement que l'objectif est « *de limiter l'impact budgétaire de cette réforme* ». **Votre rapporteur regrette que les modalités de mise en œuvre de la décision du Président de la République soient plus définies davantage en fonction de contraintes budgétaires que selon des critères d'efficacité.** En tout état de cause, il ne paraît nullement justifié de diminuer la durée de formation pour les jeunes particulièrement éloignés de l'emploi et **ce choix fera évidemment peser un risque sérieux sur la qualité du dispositif.**

Enfin, les réponses au questionnaire budgétaire montrent que l'objectif de six mille stagiaires ne serait en fait atteint qu'en 2013 ; surtout, 2010 est une année de transition : les crédits progressent bien de 28 millions d'euros (+ 24 % en AE), ce qui est notable dans le contexte budgétaire actuel, mais le nombre de place de stages passera « seulement » de 2 900 à 2 954, soit une progression limitée à 1,9 %. **Votre rapporteur regrette la faiblesse de la montée en puissance du dispositif**, alors que le Président de la République a fait cette annonce dès février 2009.

<i>Programmation des crédits du SMA Sommes en millions d'euros</i>	2009	2010	2011	2012	2013
Dotation du SMA (en AE)	115	143	207	194	188
- dont investissement	7	28	66	21	7
- dont fonctionnement et personnel	108	115	139	173	181
Nombre de volontaires en équivalent temps plein	2 900	2 954	3 260	4 070	4 400
Places de stages	2 900	2 954	4 260	5 300	6 000

Source : réponse au questionnaire budgétaire

b) L'aide à la formation professionnelle et à la mobilité

Outre le SMA, l'action n° 2 du programme n° 138 regroupe la subvention pour charges de service public en faveur de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT), ainsi que différents dispositifs d'aide.

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

Créée en 1982 pour remplacer le bureau pour le développement des migrations intéressant les Dom (Bumidom), qui avait été mis en place par Michel Debré en 1963, l'ANT a pour objet de veiller à l'insertion professionnelle des personnes, en particulier les jeunes, résidant habituellement outre-mer. A ce titre, elle a pour mission principale de favoriser la formation professionnelle en mobilité hors de leur région d'origine, et l'accès à l'emploi, de ces personnes. Elle doit leur permettre de spécialiser leurs qualifications professionnelles et compenser les handicaps structurels des Dom, par exemple en termes d'isolement géographique.

L'ensemble des charges de l'ANT s'est élevé à 37,3 millions d'euros en 2008, dont 18,3 millions pour la formation, 7,8 millions pour le transport des stagiaires et 10,6 millions pour le fonctionnement. La mission commune d'information du Sénat a légitimement pu **s'interroger sur le niveau des frais de fonctionnement** de l'agence au regard de ses dépenses d'intervention et l'audition de François-Xavier Bieuville, directeur général, par votre rapporteur a permis d'apporter **les réponses suivantes** :

- l'agence a pour vocation d'être « *un assembleur de parcours* », en identifiant les centres de formation pertinents, en orientant les candidats, en finançant leur mobilité et en leur assurant un accompagnement et un suivi pédagogique. Or, ce travail doit être personnalisé et individualisé car les jeunes en formation en provenance d'outre-mer se retrouvent le plus souvent déracinés, loin des conditions de vie auxquelles ils sont habitués. L'agence dispose ainsi de dix-huit implantations en province, afin d'accueillir au mieux les stagiaires, puis de leur rendre visite régulièrement ;

- l'agence gère également les dossiers de plusieurs autres dispositifs dont les crédits (34,5 millions d'euros au total en 2008) ne transitent pas par son budget. Il s'agit du projet initiative jeune (Pij), pour 8,5 millions, de la formation individualisée mobilité (Fim), pour 12 millions, de l'institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe (Ifcass), dont l'objet est de dispenser une formation en vue de préparer aux différents concours des trois fonctions publiques et aux carrières du domaine sanitaire et social pour les jeunes originaires d'outre-mer, et du Pass-emploi de l'Afpa, pour 12 millions en 2008 ;

- l'agence est soumise à la taxe sur les salaires, ce qui alourdit d'autant ses charges, et la pyramide des âges contribue également à un surcoût en termes de masse salariale, puisque 40 % des agents ont plus de cinquante ans, avec une ancienneté moyenne de vingt-deux ans.

Cependant, l'agence n'a directement permis que 4 742 mesures de formation en 2008 pour 3 790 stagiaires, dont 88 % de moins de trente ans. Surtout, **son taux d'insertion des stagiaires dans l'emploi est faible** : il ressort seulement à 37 %.

Face à cette relative faiblesse, la nouvelle convention d'objectifs et de moyens signée le 30 avril 2009 avec l'Etat pour la période 2009-2011 a pour objet d'ancrer davantage son action « *dans une démarche de performance* » et des efforts en termes d'implantation et de renouvellement des agents ont été engagés. Cette convention s'inscrit en outre dans le cadre de la réforme de la politique de formation en mobilité, prévue par la Lodeom. Ainsi, **la logique de fonctionnement devrait être inversée, l'agence passant d'une politique de la demande ou du guichet à une politique de l'offre**. De plus, l'ANT doit individualiser encore plus fortement les parcours des stagiaires pour améliorer leur accession à un emploi durable. Symboliquement, l'agence doit également changer de nom au début de 2010.

Pour autant, **la convention d'objectifs et de moyens est peu ambitieuse en nombre de nouveaux bénéficiaires**, qui n'augmenteraient que de 2,9 % entre 2007 et 2011.

En ce qui concerne le budget, il est difficile à ce stade, en raison des annonces gouvernementales et de la transformation de l'agence en opérateur unique de l'Etat pour la mobilité et la continuité territoriale, d'en anticiper l'évolution. La subvention pour charges de service public augmente de 2,8 % en 2010, pour atteindre 8 millions d'euros, mais des subventions complémentaires pourraient lui être apportées dans le cadre de **l'élargissement de ses missions, notamment pour la gestion des nouveaux dispositifs de continuité territoriale**.

A cet égard, on peut s'étonner du choix du Gouvernement de créer dans chaque Dom un groupement d'intérêt public (GIP) associant les différents partenaires amenés à financer ou à participer à la continuité territoriale ; structures devant rester légères, ces GIP constitueront cependant un doublon avec les propres services de l'ANT amenés à gérer concrètement les dossiers. **La superposition de petites structures ne peut qu'entraîner des frais administratifs supplémentaires**.

- **Les aides à la formation professionnelle et à la mobilité**

Les aides à la formation professionnelle et à la mobilité constituent une préoccupation majeure pour les ultramarins. La Lodeom a adopté **une réforme** de ses principaux dispositifs.

Ainsi, le passeport mobilité, créé en 2002, qui comportait un volet destiné aux étudiants et un destiné à la formation et à l'insertion professionnelle, est remplacé par :

- un « **passeport mobilité études** » destiné aux étudiants de l'enseignement supérieur et aux élèves du second cycle de l'enseignement secondaire. Cette aide est attribuée aux étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur lorsque l'inscription dans cet établissement est justifiée par l'impossibilité de suivre un cursus scolaire ou universitaire, pour la filière d'étude choisie, dans la collectivité de résidence ;

- un « **passport mobilité formation professionnelle** » destiné aux personnes bénéficiant d'une mesure de formation professionnelle en mobilité. 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 résidence, 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.

Le précédent **passport mobilité** avait connu un grand succès et une rapide notoriété : plus de 95 000 passeports ont été délivrés au total, dont 60 000 pour les étudiants et 35 000 pour les jeunes en formation ; 5 000 dossiers ont été traités en 2003, 17 500 en 2007. En 2007, le **passport mobilité étudiants** a coûté 17 millions d'euros et le **passport mobilité insertion formation** 5 millions. Ce coût augmentait sensiblement chaque année, notamment en raison de la démographie, de l'élévation du nombre de bacheliers, de l'absence de conditions de ressources ou de la difficulté à mener une négociation tarifaire avec les compagnies aériennes.

Le principal élément de la réforme tient en fait à l'**éligibilité sous conditions de ressources** à ces nouveaux « passeports ».

Malheureusement, la maquette budgétaire de la mission ne tient pas compte des évolutions adoptées par la Lodeom, ce qui complique singulièrement la compréhension des crédits de la mission :

- les crédits du « **passport mobilité formation professionnelle** » sont financés sur le programme 138 « **Emploi outre-mer** » pour la partie liée à la formation (23,8 millions d'euros) et sur le programme 123 « **Conditions de vie outre-mer** » pour les frais de transport des stagiaires (4,5 millions) ;

- le « **passport mobilité études** » (16 millions) est financé sur le programme 123 « **Conditions de vie outre-mer** ».

Par ailleurs, le programme 138 continue de financer **d'autres programmes de formation ou d'insertion**, principalement dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie : « **cadre avenir** » en Nouvelle-Calédonie et « **quarante cadres des îles Wallis-et-Futuna** » (6,2 millions d'euros), les chantiers de développement local en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie et à Wallis-et-Futuna (1,6 million), les jeunes stagiaires du développement en Nouvelle-Calédonie (450 000 euros), les primes à la création d'emploi à Wallis-et-Futuna (25 380 euros). Diverses actions d'aides à la structuration du dialogue social et d'évaluation des politiques pour l'emploi outre-mer sont financées à hauteur de 180 000 euros.

B. LES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » PROGRESSENT VIVEMENT, MAIS AVEC DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES ENTRE LES DIFFÉRENTES ACTIONS

<i>Arrondis en millions d'euros</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2009	2010	%	2009	2010	%
Logement	255	275	+ 7,6 %	206	217	+ 4,9 %
Aménagement du territoire	178	179	+ 0,3 %	146	157	+ 7,7 %
Continuité territoriale	53	55	+ 3 %	53	55	+ 3,2 %
Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	35	35	- 1,6 %	35	35	- 1,4 %
Collectivités territoriales	207	223	+ 8,1 %	221	226	+ 1,9 %
Insertion économique et coopération régionales	3	3	- 2,3 %	3	3	- 2,1 %
Fonds exceptionnel d'investissement	40	40	+ 1,1 %	16	17	+ 7,6 %
Fonds de garantie pour l'agriculture et la pêche	-	10		-	5	
Agence française de développement ¹²	-	38		-	7	
Total du programme 123	770	857	+ 11,2 %	680	720	+ 5,9 %

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2010 et prise en compte de l'abondement de crédits adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale le 13 novembre (83 millions d'euros en AE et 33 millions d'euros en CP)

1. L'action relative au logement : des crédits qui augmentent finalement fortement

Depuis 1997, la politique de l'Etat en faveur du logement outre-mer dépend principalement du secrétariat d'Etat à l'outre-mer, et non du ministère du logement, au travers de ce qui est communément appelé la ligne budgétaire unique (LBU). Mais cette politique s'appuie également très fortement sur les dispositifs de défiscalisation qui ont été réformés par la Lodeom.

¹² L'amendement adopté par l'Assemblée nationale le 13 novembre à l'initiative du Gouvernement ne fait pas mention de l'imputation budgétaire des nouveaux crédits destinés à l'agence française de développement pour « accroître l'accès à des financements à taux bonifiés ». Ils sont en conséquence identifiés ainsi dans le tableau de présentation.

<i>en millions d'euros, en 2010</i>	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Accession à la propriété	37,8	34,6
Amélioration de l'habitat privé	39,6	35,9
Participation à la construction de logements sociaux ou spécifiques	135,4	109,9
- dont logements locatifs sociaux	63,0	
- dont logements locatifs très sociaux	61,7	
- dont logements étudiants, hébergements d'urgence et établissements d'hébergement de personnes âgées en difficulté	5,7	
- dont subvention complémentaire pour certaines opérations sociales défiscalisées	5,0	
Amélioration du parc locatif social (bailleurs sociaux)	4,2	3,4
Résorption de l'habitat insalubre	26,0	22,1
Extension du financement de la viabilisation du foncier (nouvelle mesure)	11,0	4,0
Aide aux ménages de Guadeloupe et de Martinique pour l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques	0,5	0,5
Préfiguration du groupement d'intérêt public sur l'indivision	0,1	0,1
Nouveaux crédits adoptés à l'Assemblée nationale et non répartis à ce stade	20,0	6,0
Total de l'action n°1 « Logement »	274,5	216,5

Source : projet annuel de performance annexé au PLF 2010 et prise en compte de l'abondement de crédits adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale le 13 novembre (20 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP sur l'action « Logement »)

En termes de construction de logements, le projet de loi de finances pour 2010 prévoyait initialement le financement de :

- 1 350 logements en accession sociale ;
- 2 100 logements locatifs sociaux ;
- 1 543 logements locatifs très sociaux ;
- 1 700 logements sociaux construits grâce à la défiscalisation et bénéficiant d'une subvention complémentaire.

Ces objectifs sont en recul par rapport à ceux fixés dans la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable, mais l'abondement de crédits adopté à l'Assemblée nationale à la suite des conclusions du Ciom devrait permettre de les revoir à la hausse. En effet, les crédits de cette action ont été majorés de 20 millions d'euros en AE et de 6 millions en CP, destinés principalement à la résorption de l'habitat insalubre et à la construction de nouveaux logements sociaux.

a) La diminution de la dette de l'Etat envers les bailleurs sociaux

Au cours de l'année 2006, la dette de l'Etat envers les opérateurs du logement social s'est élevée à 115 millions d'euros et des mesures exceptionnelles ont été prises par le Gouvernement pour tenter de la résorber.

A la fin de l'année 2007, cette dette était estimée à 38 millions d'euros et l'année 2008 a permis de prolonger le mouvement de sa réduction, puisqu'au 31 décembre, elle s'élevait à 17 millions, dont une large partie était constituée de factures arrivées tardivement en fin d'année.

Si les réponses au questionnaire budgétaire pour 2010 indiquent que « *les retards de paiement de l'Etat devraient être ramenés à un niveau compatible avec les capacités financières des opérateurs de logement social* », on ne saurait se satisfaire d'une situation où ces opérateurs jouent le rôle de banquier de l'Etat, qui ajusterait sa trésorerie selon son bon vouloir. D'ailleurs, ces mêmes réponses évoquent « *une dette frictionnelle, soutenable pour les opérateurs* », ce qui est incompatible avec le lancement d'un véritable plan Marshall pour le logement outre-mer. Là aussi, l'abondement de crédits décidé à l'Assemblée nationale devrait limiter ce phénomène néfaste.

b) Concentrer les actions en faveur de l'amélioration de l'habitat privé

Le financement de l'amélioration de l'habitat privé provient de **trois sources de financement** :

- la défiscalisation, qui a été améliorée au cours des débats parlementaires ayant abouti à l'adoption de la Lodeom ;

- les crédits budgétaires du secrétariat d'Etat à l'outre-mer pour les propriétaires occupants. Ces aides, octroyées sous conditions de ressources, peuvent atteindre 70 % du coût des travaux engagés. Pour 2010, l'objectif est de financer l'amélioration de deux mille logements, pour un montant total de 39,6 millions d'euros en AE¹³ ;

- l'agence nationale de l'habitat (Anah) pour les propriétaires bailleurs. Ces aides sont également octroyées sous conditions de ressources ; elles se sont élevées à 11 millions en 2008 pour 524 logements aidés, selon les documents fournis par Sabine Baïetto-Beysson, directrice générale, lors de son audition par votre rapporteur.

Cette dispersion des actions ne semble pas résulter d'une véritable politique.

Par exemple, à l'initiative du Gouvernement, la Lodeom prévoit l'extension des compétences de l'Anah à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, sans que l'agence ait particulièrement été consultée sur les modalités de sa mise en œuvre. Or, sachant que l'agence n'intervient outre-

¹³ Avant abondement de crédits voté à l'Assemblée nationale, dont la ventilation n'est pas aujourd'hui connue.

mer qu'en faveur des propriétaires bailleurs, quelle peut être sa valeur ajoutée sur ces territoires éloignés et dont les caractéristiques juridiques ou économiques, par exemple en termes de titres de propriété, sont parfois spécifiques ? Aucun crédit n'est d'ailleurs prévu pour cette extension de compétences.

De plus, alors que les aides apportées par l'Anah ne peuvent être utiles et véritablement pertinentes que dans des opérations globales lancées et gérées par des collectivités locales ou des acteurs locaux investis, par exemple dans le cadre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat, on constate **des disparités très fortes d'intervention sur les différents Dom**. Ainsi, à La Réunion, seuls cinquante-quatre logements ont été aidés en 2008, contre deux cent quatre-vingt-huit en Martinique.

Action de l'Anah dans les Dom en 2008	Nombre de logements aidés	Subventions accordées (en millions d'euros)
Guadeloupe	62	1,5
Martinique	288	6,3
Guyane	120	2,4
La Réunion	54	1,2
Total Dom	524	11,4

Source : Anah

Au total, il semble nécessaire de **repenser les moyens d'actions en faveur de l'amélioration de l'habitat privé**, qui est une part de l'ensemble des politiques qui doivent être développées en faveur du logement outre-mer.

2. L'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » en baisse prononcée malgré l'importance de cette politique

Cette action (35 millions d'euros) connaît **une réduction de crédits en 2010 de 1,6 % en AE et 1,4 % en CP**.

Aux deux tiers, elle est constituée de la dotation en faveur de l'**agence de santé de Wallis-et-Futuna** (23,2 millions, identique en 2010 et 2009), dont le financement est intégralement pris en charge par l'Etat en l'absence d'un système d'assurance maladie et dans le cadre d'une complète gratuité des soins. Cette agence, dont les missions sont très larges, a connu de graves problèmes de fonctionnement ces dernières années : masse salariale élevée et retards de paiements ; non-maîtrise de certains postes de dépenses, dont celui des évacuations sanitaires et des hospitalisations à l'extérieur du territoire. Le poste de directeur n'est plus pourvu depuis le 30 juin dernier et une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales y est attendue pour envisager des réformes de gouvernance.

Le reste des crédits est constitué de 7,7 millions d'euros pour le financement d'actions de santé dans les collectivités d'outre-mer (principalement, la prise en charge par l'Etat des personnes non affiliées à l'assurance maladie à Mayotte), de 1,2 million pour le développement de la culture kanak, de 1,3 million pour d'autres actions en faveur de la culture, de la jeunesse et des sports, de 0,8 million pour le financement de l'allocation spéciale vieillesse et de l'allocation supplémentaire à Saint-Pierre-et-Miquelon et de 0,4 million pour des subventions à des associations.

3. Les autres actions du programme 123

• L'action « **Aménagement du territoire** » connaît une stabilité de ses autorisations d'engagements, mais **une forte progression (7,7 %) de ses crédits de paiement** (157 millions d'euros). Outre 7 millions d'euros pour des opérations non contractualisées et 1,5 million en faveur d'actions de développement économique en Nouvelle-Calédonie, cette action contient principalement les crédits liés aux **contrats de projets avec les régions et les collectivités d'outre-mer**, soit 167 millions d'euros en AE et 145 millions en CP, dont :

- 37,9 millions d'AE pour les régions d'outre-mer : 6,5 millions pour la Guadeloupe, 7,3 pour la Guyane, 9,7 pour la Martinique et 14,4 pour La Réunion ;

- 129,1 millions d'AE pour les collectivités d'outre-mer : 1,7 million pour Saint-Pierre-et-Miquelon, 24 pour Mayotte, 6,8 pour Wallis-et-Futuna, 32 pour la Polynésie et 64,5 pour la Nouvelle-Calédonie.

• L'action « **Continuité territoriale** » voit ses crédits progresser de 3 %, tant en AE qu'en CP. Elle regroupe des aides pour la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon (2 millions), la desserte aérienne de Wallis-et-Futuna (1,4 million) et des aides spécifiques dans le domaine éducatif, culturel et sportif (1,2 million).

Surtout, cette action porte les crédits du **nouveau fonds de continuité territoriale**, créé dans la Lodeom, qui dispose de 50 millions d'euros pour 2010, ainsi répartis :

- 29,5 millions pour l'aide à la continuité territoriale ;

- 16,0 millions pour le passeport mobilité études ;

- 4,5 millions pour l'aide au transport du passeport mobilité formation professionnelle.

• L'action « **Collectivités territoriales** » concerne principalement la Polynésie française, puisqu'y sont principalement inscrits le fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française pour 9 millions d'euros et, surtout, l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne (182 millions d'AE et 175 millions de CP). Versée en application de la convention pour le

renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française signée le 4 octobre 2002, **la dotation globale de développement économique**, qui constitue la plus grande part de cette aide, s'élève à **151 millions d'euros** ; des discussions sont engagées pour la réformer afin d'en améliorer l'efficacité et l'impact réel sur l'économie locale.

Cette action porte également le fonds de secours destiné aux particuliers et aux entreprises artisanales ou familiales touchés par une catastrophe naturelle (1,6 million d'euros en AE et 10,1 millions en CP), ainsi que la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte (9 millions) et la subvention de fonctionnement pour la gestion des îles Eparses par l'administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises (5,2 millions).

L'amendement, présenté par le Gouvernement le 13 novembre en seconde délibération à l'Assemblée nationale, ouvre **15 millions d'euros de nouveaux crédits** sur cette action, afin de créer **une dotation spéciale d'équipement scolaire pour les écoles et les collèges de Guyane**. Votre rapporteur se félicite de cette mesure qui avait été proposée par la mission commune d'information du Sénat en juillet dernier.

- L'action « **Insertion économique et coopération régionales** » voit ses crédits diminuer d'environ 2 % pour « culminer » à 2,8 millions d'euros ; ce **montant anecdotique** ne laisse pas de surprendre, alors que la mission commune d'information du Sénat, rejointe par le Président de la République lors du premier Ciom le 6 novembre dernier, a choisi comme axe de travail le renforcement de l'insertion régionale des départements et collectivités d'outre-mer.

- L'action « **fonds exceptionnel d'investissement** » porte le fonds éponyme, créé par la Lodeom pour participer au financement d'équipements collectifs en partenariat avec les collectivités territoriales. Les crédits inscrits en 2010 s'élèvent à 40 millions d'euros en AE (+ 1,1 %) et à 17 millions en CP (+ 7,6 %).

Le montant des crédits de paiement pour cette deuxième année de fonctionnement du fonds semble réduit, même si l'on prend en compte la montée en charge du dispositif et le décalage naturel dans le paiement des opérations d'investissement concernées. En effet, en 2009, des opérations pour un montant total de 38,8 millions ont été sélectionnées au titre du fonds.

Enfin, 125 millions en AE et 25 millions en CP ont abondé en 2009 le fonds exceptionnel d'investissement au titre du plan de relance de l'économie.

- L'amendement, présenté par le Gouvernement le 13 novembre en seconde délibération à l'Assemblée nationale, ouvre des crédits à hauteur de 10 millions d'euros en AE et 5 millions en CP sur une nouvelle action, destinée à porter un nouveau fonds, le **fonds de garantie pour l'agriculture et la pêche**, qui soutiendra la création de petites et moyennes entreprises dans ce secteur économique.

De plus, cet amendement¹⁴ prévoit également l'ouverture de crédits à hauteur de 38 millions d'euros en AE et 7 millions en CP pour renforcer les capacités d'action outre-mer de l'**agence française de développement** (AFD). Ces crédits permettront d'améliorer l'accès à des financements à taux bonifiés, accordés à la fois à des petites et moyennes entreprises pour renforcer leurs capacités d'investissement et aux collectivités territoriales pour financer des grands projets structurants. Cependant, sur l'enveloppe ainsi ouverte, 30 millions correspondent à un transfert du programme « Aide économique et financière au développement ».

C. L'IMPORTANCE DES DÉPENSES FISCALES ET DE LA CONTRIBUTION DES AUTRES MISSIONS DU BUDGET DE L'ÉTAT

1. Un « effort » de l'Etat estimé au total à 16,8 milliards d'euros en 2010

Les crédits budgétaires de la mission « Outre-mer » ne constituent pas la seule source de financement pour les économies ultramarines ; d'autres lignes du budget de l'Etat y contribuent également : il s'agit par exemple des dotations aux collectivités territoriales, prélevées comme en métropole sur les ressources de l'Etat, ou de la mission relative à l'enseignement scolaire qui comprend les rémunérations des professeurs. De plus, l'action publique outre-mer passe largement par des dispositifs de défiscalisation très variés et dont les montants sont à la fois élevés et peu évalués.

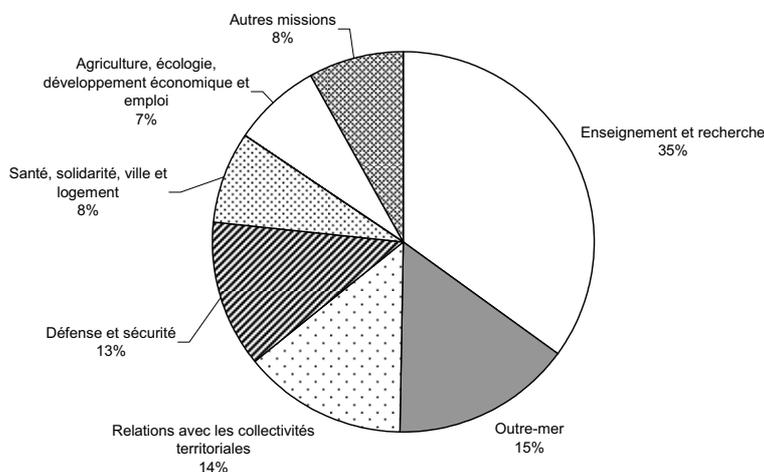
Le document de politique transversale, publié chaque année à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, fournit de nombreuses informations sur « *l'effort budgétaire et financier consacré par l'Etat à l'outre-mer* » ; il regroupe des indications sur quatre-vingt-huit programmes relevant de vingt-sept missions, auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes.

- Les crédits budgétaires de la **mission « Outre-mer »** s'élèvent à **2,2 milliards d'euros** en AE en 2010.

- Les crédits budgétaires des **autres missions** de l'Etat, en incluant les prélèvements sur recettes, atteignent **11,5 milliards**, y compris le plan de relance de l'économie. Il s'agit principalement de l'enseignement scolaire (4,3 milliards), des dotations aux collectivités territoriales (1,9 milliard) et des missions de défense et sécurité (1,7 milliard).

¹⁴ Comme indiqué précédemment, cet amendement ne précise pas l'imputation budgétaire de ces nouveaux crédits ; ils sont donc présentés ici par commodité.

**Répartition des engagements consacrés à l'outre-mer,
par mission budgétaire, en 2010 : 13,7 milliards d'euros au total**

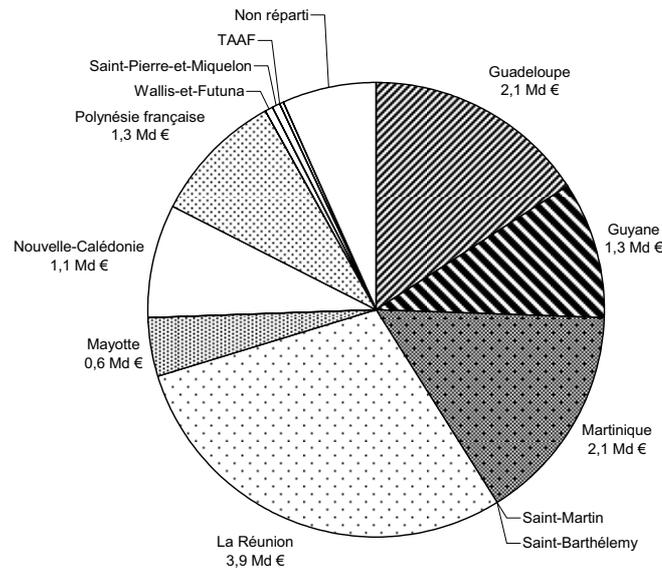


• Les **dépenses fiscales** en outre-mer, c'est-à-dire l'ensemble des mesures d'exonération d'impôt, hors cotisations sociales, sont estimées à **3,6 milliards d'euros** pour 2010, dont 1,2 milliard consécutif à l'application de taux plus bas en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion en ce qui concerne la TVA¹⁵ et 1,5 milliard au titre des investissements productifs (impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu).

2. La répartition géographique de « l'effort »

Le document de politique transversale donne également des informations sur la répartition territoriale de cet « effort » de l'Etat en faveur de l'outre-mer, en agrégeant des données diverses et parfois peu comparables (fonctionnement, personnel, investissement et intervention).

¹⁵ 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.



3. La fiabilité du document de politique transversale est limitée

Malgré les tentatives des services de l'Etat, l'agrégation de données aussi disparates s'appliquant sur des territoires aussi différents ne peut qu'être appréhendée avec **circonspection**.

Par exemple, l'effort de la mission « Action de la France en Europe et dans le monde » s'accroît nettement en 2010, ce qui est expliqué, dans le document de politique transversale, par l'augmentation de la contribution de la France à la mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti ! Ou encore, le commentaire de la mission « Administration territoriale » précise que « *l'évaluation revêt un caractère hypothétique dans le contexte actuel de révision générale des politiques publiques* ».

Autre exemple : l'extrême difficulté à estimer le niveau des dépenses fiscales, qui ne constituent pas un véritable « décaissement » de l'Etat mais une perte de ressources dans le cas où la disposition n'aurait pas été adoptée. Le niveau de fiabilité des chiffrages dépend de la disponibilité des données nécessaires à la reconstitution de l'impôt qui aurait été dû en l'absence de dépense fiscale et on peut parfois avoir l'impression que ce chiffrage est effectué « à la louche ».

D'ailleurs, le niveau total des dépenses fiscales entre les différents documents fournis par le Gouvernement peut différer : 3,56 milliards d'euros selon le document de politique transversale pour le « *coût net des exonérations d'impôt destinées à l'outre-mer* », 3,46 milliards selon le projet annuel de performance de la mission « Outre-mer » pour les principales dépenses

fiscales sur des impôts d'Etat, auxquels s'ajoutent 160 millions sur les impôts locaux pris en charge par l'Etat, soit un total de 3,62 milliards selon ce dernier document.

Enfin, la répartition géographique de « l'effort » de l'Etat ne prend naturellement pas en compte les particularités des territoires, leur isolement, leur géographie, leur climat, leur économie, leur environnement régional... Ainsi, la présence d'une base militaire dans tel territoire peut sensiblement modifier les comparaisons, alors qu'elle est naturellement positionnée selon des contraintes stratégiques.

Pour autant, **votre rapporteur souhaite saluer les efforts des services de l'Etat pour améliorer d'année en année les indications fournies dans le document de politique transversale** et considère que ce document constitue un outil de travail utile au service de l'évaluation des politiques publiques outre-mer.

III. LES POLITIQUES QUI RESTENT À ÉVALUER OU À AMPLIFIER, DANS LE CHAMP DES AFFAIRES SOCIALES

A. UN PLAN MARSHALL POUR LE LOGEMENT

La crise du logement est d'une particulière acuité outre-mer, car se cumulent plusieurs handicaps ; elle s'illustre à la fois par **un déficit en logement social**, par **l'insalubrité d'un nombre important de logements** - la proportion de logements classés comme insalubres est d'environ 8 % en métropole contre **26 % outre-mer** -, mais aussi par **un prix des biens plus élevé** en moyenne qu'en métropole, des **disponibilités foncières limitées**, des **collectivités territoriales en situation financière difficile** et **un revenu moyen peu élevé**.

1. La situation peut différer selon les territoires...

- En **Guadeloupe**, les demandes de logement social s'élèvent à 14 525 et la production, plutôt soutenue, a permis de livrer 1 367 logements neufs en 2008, dont 1 282 en locatif et 85 en accession sociale. De plus, 779 logements existants ont bénéficié de travaux d'amélioration subventionnés par l'Etat. Le logement insalubre concerne près de 60 000 habitants, soit plus de 13 % de la population, et 18 000 logements, soit 10 % du parc.

- En **Martinique**¹⁶, la production de logements a connu une baisse importante et continue, principalement en raison de la faible disponibilité de terrains viabilisés. Chaque année, environ 8 000 demandes de logements sociaux ne sont pas satisfaites alors que leur production est quasiment arrêtée : moins de deux cents ont été construits en 2007. Ces chiffres justifient l'urgence de la création d'un établissement public foncier et de la mise à disposition de terrains par l'Etat. Entre 2002 et 2007, seuls 932 logements insalubres ont fait l'objet de travaux subventionnés, soit 155 par an ! Six opérations de résorption de l'habitat insalubre sont signalées « en travaux », alors que les statistiques montrent qu'aucun logement n'a été amélioré à ce titre en 2006 et 2007...

- En **Guyane**, la situation est véritablement **exceptionnelle**, en raison de la pression démographique, des constructions illicites et indignes et du déficit de terrains aménagés. 80 % de la population sont éligibles à un logement locatif social et plus de 13 000 demandes ne sont pas satisfaites pour un parc locatif social total de 11 000 logements. Le stock de 10 000 logements illicites et insalubres, dans lesquels vivent plus de 30 000 personnes, continue d'augmenter fortement. Par ailleurs, il faut noter que les prix du secteur locatif

¹⁶ Les statistiques fournies par le Gouvernement datent au mieux de 2007, ce qui est inquiétant sur l'intérêt porté à la problématique du logement dans ce département.

libre sont au niveau de ceux de l'Ile-de-France. Face à ces besoins, la construction de seulement 723 logements locatifs sociaux a été financée par an en moyenne entre 2004 et 2007. Le nombre de logements insalubres concernés par une opération de résorption d'habitat insalubre a progressé ces dernières années pour atteindre 5 550 en 2007, mais ce chiffre ne donne pas d'indication sur l'état d'avancement des travaux.

- A **La Réunion**, la production de logements s'est fortement ralentie ces dernières années, notamment en raison de l'augmentation des coûts de la construction : 1 221 logements ont été livrés en 2007 pour un besoin estimé à 26 000. Il faudrait donc plus de vingt et un ans à ce rythme pour satisfaire les besoins ! Les services de l'Etat estiment nécessaire de construire environ 5 000 logements sociaux par an pour tenter de résorber les difficultés d'ici 2030 et indiquent qu'il s'agit « *d'un objectif minimum à atteindre pour ne pas aggraver les tensions actuelles* ».

- A **Mayotte**, les besoins en matière de logements sont particulièrement élevés ; ils sont estimés à 2 300 logements nouveaux par an et à 550 réhabilitations, loin des réalisations effectives, tant en « cases SIM », spécificité locale, qu'en logements plus classiques.

- A **Saint-Pierre-et-Miquelon**, la politique du logement est de la compétence de la collectivité territoriale et le parc est nettement différent de celui des autres collectivités d'outre-mer, puisque la part de propriétaires y est prépondérante. De ce point de vue, l'extension de la compétence de l'Anah à ce territoire se justifie nettement plus que pour Mayotte.

- En **Nouvelle-Calédonie**, la politique du logement est de la compétence des provinces et les besoins ont été estimés à 1 600 logements par an durant les dix prochaines années. La province Nord et les îles Loyauté sont atypiques du fait des particularités locales et les difficultés se concentrent en conséquence dans la province Sud.

- En **Polynésie**, le parc de logements souffre des excès de la défiscalisation, puisque le logement haut de gamme y est excédentaire, le parc locatif social clairement insuffisant et l'insalubrité très développée. La politique du logement relève aussi de la compétence de la collectivité territoriale.

- A **Wallis-et-Futuna**, les contraintes coutumières ont des conséquences sur la politique du logement, également gérée par la collectivité territoriale et subventionnée par l'Etat dans le cadre du contrat de développement.

2. ... mais l'urgence est toujours là

Au total, les **conditions géographiques ou climatiques** jouent en défaveur de la construction de logements et de leur réhabilitation dans l'ensemble de l'outre-mer : les risques sismique et cyclonique créent des

contraintes sur les conditions de construction et dégradent plus rapidement le bâti. La disponibilité foncière est limitée et les coûts des matières premières et de la construction en général sont élevés et sans comparaison avec ceux de la métropole.

La question du logement est à la fois **essentielle**, car elle répond à un besoin vital de la population, et **multiforme**.

Elle doit **mobiliser toutes les approches possibles** : le foncier, les coûts de la construction, les aides à la construction, l'accession sociale, la résorption de l'habitat indigne, les aides au logement etc.

Par exemple, l'Etat dispose outre-mer d'importantes **réserves foncières** ou de terrains qu'il n'utilise plus ; il pourrait dans certaines conditions **les concéder à des partenaires locaux** - collectivités territoriales, bailleurs sociaux, sociétés d'aménagement... - pour construire des logements sociaux ou des équipements publics. C'est par exemple le cas de la prison Juliette-Dodu à Saint-Denis de La Réunion, qui n'est plus exploitée en raison du transfert de la prison sur un nouveau site et sur laquelle existe un projet de foyer pour jeunes travailleurs. Reprenant une déclaration faite antérieurement, le Président de la République a annoncé une mesure de ce type le 6 novembre, mais **les réticences des administrations** ralentissent fortement la mise en œuvre de tels transferts. C'est pourquoi la mission commune d'information avait proposé la création d'**un droit au foncier opposable**, à même d'empêcher ces attermoiements par une sorte de « droit de tirage » dont les conditions d'application seraient fixées dans la loi.

De plus, il est nécessaire de prendre en compte, par rapport à la métropole, **les difficultés financières des collectivités locales**, qui ne peuvent le plus souvent développer une politique d'investissement en raison de la faiblesse de leurs ressources, ce qui est handicapant lorsque leur participation, même faible, ou leur garantie est requise par la réglementation.

La Lodeom a certes apporté un certain nombre de réponses, mais leur équilibre global reste incertain. Premièrement, la ligne budgétaire unique doit, selon la loi elle-même, demeurer le socle du financement du logement social outre-mer. Deuxièmement, la loi a créé de nouveaux dispositifs de défiscalisation, justement dans le secteur du logement social. Il est **urgent que les décrets d'application soient adoptés le plus rapidement possible**, afin que les opérateurs du logement puissent sortir de cette phase de transition qui est forcément une période d'incertitude et d'attente.

Au-delà, certains acteurs doutent de la portée réelle des mesures de la Lodeom. Jean-Raymond Mondon, président du conseil économique et social régional de La Réunion, a ainsi déclaré que *« les décrets en cours de consultation ne correspondent pas à la réalité de l'outre-mer et il y a nécessité de changer ou modifier cette loi, en particulier sur le logement »*.

A La Réunion, les Etats généraux ont utilisé l'expression, parfois galvaudée, de **plan Marshall** pour le logement mais, en l'espèce, elle est judicieuse et **l'Etat doit tout mettre en œuvre pour qu'un tel plan puisse se concrétiser rapidement**. Celui-ci doit pleinement tenir compte des **adaptations nécessaires** aux territoires ; précisément, certaines contraintes, justifiées en métropole, ne le sont pas nécessairement outre-mer, notamment en termes de normes de construction. De même, **les procédures d'agrément des dossiers doivent être fluidifiées**, car elles retardent aujourd'hui la mise en œuvre de nombreux projets et sont un frein à la volonté d'investir outre-mer.

B. LA SANTÉ OUTRE-MER

Comme on l'a vu, les crédits de l'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » diminuent en 2010 de 1,6 % en AE, alors même que les deux tiers de cette action sont destinés au financement de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna, pour laquelle les crédits sont stables. En définitive, **les autorisations d'engagement sur cette action diminuent de 4,6 %, hors prise en compte de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna**.

De même, les crédits de la mission « Santé » consacrés à l'outre-mer diminuent fortement en 2009 et en 2010, en raison - selon les explications fournies à votre rapporteur - de modifications d'imputations comptables entre différents programmes. Le ministère de la santé indique notamment que plusieurs opérations ont été ou sont transférées au programme 123 « Conditions de vie outre-mer », dont on a pourtant vu que les crédits n'augmentaient guère.

1. La situation sanitaire requiert des moyens et des modalités d'action spécifiques

Au regard des statistiques, les questions de santé publique outre-mer constituent une **priorité évidente** ; c'est d'ailleurs ce qu'a fort bien exposé la mission d'information du Sénat sur la situation des Dom.

<i>en 2005</i>	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	France métropolitaine
Taux de natalité (‰)	16,5	27,1	13,3	18,9	12,7
Indicateur conjoncturel de fécondité	2,26	3,46	1,88	2,45	1,90
Taux de mortalité (‰)	6,1	3,7	6,7	5,1	8,4
Taux de mortalité infantile (‰)	6,9	10,4	5,1	6,6	3,9
Espérance de vie à la naissance des hommes	75,2	72,2	76,1	72,1	76,8
Espérance de vie à la naissance des femmes	81,7	79,1	82,9	80,0	83,9
Taux annuel d'incidence des nouveaux cas de VIH par million d'habitants (2003-2005)	549	175	838	-	67 (France entière)
Taux standardisé de mortalité due au diabète et à ses complications, pour 100 000 habitants (2001-2003)	62,8	65,7	63,3	108,3	32

Définitions :

Taux de fécondité : nombre de naissances pour 1 000 habitants une année donnée.

Taux de mortalité : nombre de décès pour 1 000 habitants une année donnée.

Taux de mortalité infantile : décès d'enfants de moins d'un an pour 1 000 enfants nés vivants.

Source : « L'activité des établissements de santé dans les DOM en 2005 », Etudes et résultats n° 614, décembre 2007, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, ministère de la santé

En termes de natalité et de fécondité, les Dom connaissent encore des taux élevés, sauf à la Martinique ; ils sont même très élevés en Guyane.

L'espérance de vie est moindre qu'en métropole, notamment pour la Guyane et La Réunion, principalement en raison d'un taux de mortalité infantile très élevé en Guyane et de maladies ou d'accidents liés à l'abus d'alcool et à des troubles de l'appareil circulatoire à La Réunion. Dans cette île, le taux de mortalité¹⁷ pour abus d'alcool s'élève à 28,3 pour les hommes contre 7,3 en métropole et 3,9 pour les femmes contre 1,7 ; les décès pour abus d'alcool y représentent 2,4 % du nombre total de décès, contre 0,6 % en métropole.

Il est ainsi nécessaire de prendre en compte les données structurelles spécifiques de ces territoires : la **géographie**, le **climat**, l'**isolement** et l'**enclavement** des territoires, mais aussi la pression urbaine et l'habitat précaire ou insalubre, les retards de certaines infrastructures publiques d'assainissement... Cela crée des contraintes particulières, notamment en raison de l'**éloignement des patients** des lieux de soins, que les professionnels de santé exercent en établissement ou en libéral. Dans ces conditions, les seules références au critère démographique ne peuvent pas être pertinentes pour définir les équipements nécessaires ou l'implantation des établissements : il en est ainsi, par exemple, des traitements en cancérologie qui doivent être

¹⁷ Taux comparatifs standardisés pour 100 000 habitants en 2005 (source : Insee).

améliorés en Guyane malgré un faible nombre de patients par établissement de santé concerné. En effet, l'étroitesse des bassins de population est à relier aux difficultés de communication.

Certaines pathologies touchant l'outre-mer sont inconnues en métropole, d'autres présentent des taux de prévalence différents, par exemple les infections et épidémies de type gastro-entérites. Parmi les maladies transmissibles, les Antilles et la Guyane connaissent une forte prévalence de l'infection au **VIH** et de la **dengue** avec des flambées épidémiologiques importantes. Ces maladies touchent de manière moins prégnante La Réunion, qui est cependant concernée par d'autres épidémies : durant celle du **chikungunya**, en 2005-2006, environ 300 000 personnes ont été touchées par la maladie, soit environ un tiers de la population de l'île. Par ailleurs, le **paludisme** reste présent à l'état endémique en Guyane.

Parmi les maladies non transmissibles, le **diabète**, l'**hypertension artérielle** et leurs complications sont fréquents aux Antilles et à La Réunion. Les **accidents**, spécialement ceux liés à la circulation routière, contribuent très fortement à accentuer la mortalité prématurée. De nombreux **phénomènes addictologiques** (drogue, alcool, tabac...) sont plus importants dans les Dom et doivent être considérés comme des priorités de santé publique.

2. Le plan santé outre-mer annoncé par le Gouvernement répond à ces préoccupations, mais sans concrétisation budgétaire

Annoncé par le Gouvernement en mai 2008, le plan santé outre-mer a été présenté officiellement par Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports, lors de son déplacement en Martinique en juillet 2009. Il est axé autour de **sept thèmes de travail** :

- la formation médicale et des autres professionnels de santé, avec notamment l'extension des cursus médicaux dans les universités des Antilles et de La Réunion ;

- la gestion des ressources humaines, avec un dispositif d'accompagnement des étudiants en médecine originaires d'outre-mer dans l'hexagone ;

- la télémédecine, le téléenseignement et les jumelages ;

- les risques sismiques dans le parc hospitalier, dans le cadre existant du plan « Hôpital 2012 » ;

- les difficultés financières à caractère aigu, avec notamment la mise en place d'un dispositif de pondération pour gommer les effets de seuil et le maintien de l'aide à la résorption des stocks de créances irrécouvrables ;

- la coopération entre établissements français et avec les territoires étrangers voisins ;

- la drépanocytose.

Dans les réponses au questionnaire budgétaire, le Gouvernement précise que « **le montant des crédits qui sont inscrits au titre du plan santé outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2010 n'est pas encore déterminé** ».

C'est ce qu'a confirmé à votre rapporteur Annie Podeur, directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins au ministère de la santé, lors de son audition. Des crédits étaient prévus en 2009 mais n'ont pu être engagés ; il est vrai que le plan n'a été dévoilé qu'à la fin du mois de juillet, après plusieurs mois de retard. Il semble qu'après avoir attendu l'annonce du plan, il faille maintenant attendre la mise en place des nouvelles agences régionales de santé, durant le premier semestre 2010.

Si certaines actions en faveur de la santé publique outre-mer relèvent plus des pratiques ou du partage d'expériences, votre rapporteur regrette vivement le manque de moyens dédiés à ces questions : la télémédecine requiert du matériel et de la formation adaptés, la politique de prévention - si essentielle outre-mer en raison des particularismes de certaines pathologies - nécessite du personnel formé et des capacités de publicité...

Votre rapporteur ne peut dans ces conditions que regretter que l'abondement de crédits voté à l'Assemblée nationale le 13 novembre à la suite du Ciom ne contienne **aucun nouveau crédit dans le champ de la santé publique**. Par exemple, alors que la mission commune d'information du Sénat avait appelé à la mise en place d'**une politique volontariste de lutte contre la mortalité infantile**, qui est en moyenne deux fois plus élevée outre-mer qu'en métropole, et que le Président de la République a repris cette proposition lors de son discours du 6 novembre, rien n'est prévu à ce stade.

Cette absence de décision sur le plan santé outre-mer intervient après deux années durant lesquelles les dotations régionales pour les établissements de santé des Dom ont progressé moins vite que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) pour le secteur hospitalier.

	2006	2007	2008
Evolution des dotations régionales des établissements de santé, pour l'ensemble des départements d'outre-mer	6,4 %	1,6 %	2,7 %
Evolution de l'Ondam hospitalier	3,4 %	3,6 %	3,2 %

Source : direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, ministère de la santé, et rapports annuels du Sénat sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale

Au-delà de l'ouverture de nouveaux crédits ou de l'amélioration des pratiques, il semble également important de tenir **un débat sur la meilleure organisation des administrations centrales vis-à-vis des questions ultramarines**. La mission commune d'information du Sénat a notamment prôné la transformation de la délégation générale à l'outre-mer en une

véritable administration de mission et en un organe authentiquement interministériel. Au niveau des ministères techniques, ministère de la santé ou ministère de l'éducation, ne serait-il pas plus pertinent de **créer un pôle ou une « task force » animant pour l'ensemble du ministère les problématiques de l'outre-mer** ? Une telle organisation dédiée permettrait assurément un meilleur suivi de ces questions, tant en terme prospectif que de gestion.

C. QUEL REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE POUR L'OUTRE-MER ?

1. L'importance des transferts sociaux face à la pauvreté de la population

Le niveau de vie des Français d'outre-mer reste durablement et sensiblement inférieur à celui des métropolitains : en 2007, le revenu disponible brut s'élève à 13 650 euros par habitant à La Réunion contre 19 573 euros pour la moyenne nationale.

Les économies locales sont marquées par **l'importance des transferts financiers publics** et **une grande dépendance à l'égard des minima sociaux**. En moyenne, 17,3 % des habitants des Dom sont couverts par le RMI au 30 juin 2008 (allocataires et ayants droit), contre 3,1 % en métropole, et les bénéficiaires ultramarins du RMI représentent un peu plus de 14 % de l'ensemble des bénéficiaires au niveau national, alors que la population d'outre-mer ne représente que 3 % de la population nationale. De même, la **couverture maladie universelle** est d'une grande importance pour les populations ultramarines : environ la moitié de la population réunionnaise est couverte par cette prestation et, en Guyane, la plupart des soins sont *de facto* gratuits pour la population, grâce à la CMU.

Cependant, la situation s'est améliorée au cours des dernières années et, au 31 mars 2009, les bénéficiaires - 131 401 au total - représentent 7,3 % de la population dans les Dom.

	La Réunion	Guadeloupe	Martinique	Guyane	France
Bénéficiaires du RMI en 2007	68 241	32 052	31 592	12 178	1 007 117
En % de la population	8,6 %	7,9 %	7,8 %	5,8 %	1,6 %
Pib par habitant en euros (2006)	16 320	17 400	19 050	13 800	28 721
Foyers fiscaux imposés	26,4 %	27,8 %	30,2 %	28,2 %	53,8 %
Taux de chômage (2008)	24,5 %	22,0%	22,4 %	20,6 % (2007)	7,7 %

Source : rapport n° 519 (2008-2009) de la mission commune d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer

L'Insee a publié en avril 2009 un **diagnostic de la pauvreté à La Réunion**¹⁸ particulièrement édifiant : plus de la moitié de la population vit au-dessous du seuil national de pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 880 euros par mois pour une personne seule. En 2006, le revenu disponible des ménages réunionnais se composait de 40 % de transferts sociaux et, pour les 20 % les plus modestes, ce pourcentage atteignait 77 %. En 2005, on dénombrait 148 300 personnes allocataires d'un minimum social et on estimait à environ 289 000 le nombre de personnes qui en bénéficiaient au total (allocataires et ayants droit), soit 37 % de la population.

2. La création du revenu de solidarité active retardée dans les Dom

Lors de l'adoption de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, le législateur a prévu que le RSA entre en vigueur dans les Dom et les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon **au plus tard le 1^{er} janvier 2011**.

La première part du RSA, dit « de base », regroupe plusieurs allocations (RMI et allocation de parent isolé) et garantit en conséquence un revenu minimum aux personnes privées d'emploi ; la seconde part, dite « chapeau », apporte un complément de revenus aux personnes en situation d'emploi précaire ou disposant de revenus trop faibles pour assumer leurs charges de famille.

¹⁸ *Economie de La Réunion, n° 134, avril 2009, « Diagnostic de la pauvreté à La Réunion », Insee et caisse d'allocations familiales de La Réunion.*

La loi autorise le Gouvernement, après consultation de l'ensemble des collectivités concernées, à prendre par ordonnances les mesures d'adaptation nécessaires à la mise en œuvre des politiques d'insertion dans les départements et collectivités d'outre-mer concernés.

Les simulations évaluent à 42 % le taux de couverture de la population ultramarine par le RSA, c'est-à-dire le nombre de bénéficiaires par rapport à l'ensemble de la population, en incluant à la fois le RSA « de base » et le RSA « chapeau ».

3. La mise en place du revenu supplémentaire temporaire d'activité

Les négociations ayant permis d'aboutir à un accord de fin de crise au printemps dernier ont privilégié une voie nouvelle : la mise en place, à compter du 1^{er} mars 2009, d'un revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), qui s'inscrit plus dans la revalorisation des salaires que dans l'incitation au retour à l'emploi.

Institué par le décret n° 2009-602 du 27 mai 2009 et **financé par l'Etat, le RSTA constitue un supplément de rémunération forfaitaire de 100 euros pour les salariés du secteur privé, dont les rémunérations sont comprises entre 1 fois et 1,4 fois le Smic.** Les salariés à temps partiel sont éligibles à due proportion et il n'est pas tenu compte du montant du RSTA pour la détermination des droits au RMI, à l'allocation de parent isolé, aux avantages d'invalidité et de vieillesse servis sous conditions de ressources et à l'aide complémentaire santé. Enfin, le décret prévoit que le RSTA n'est plus versé à compter de l'application du RSA.

Le RSA et le RSTA couvrent donc des périmètres différents et résultent de philosophies légèrement distinctes : **le RSA tend à faciliter le retour à l'emploi en accordant une allocation dégressive pour les chômeurs qui reprennent un travail, le RSTA est un complément forfaitaire de salaires.**

Un certain nombre de différences sont techniques : ressources du foyer pour le RSA, revenus professionnels pour le RSTA ; prise en compte de la composition du foyer pour le RSA, individualisation pour le RSTA ; versement mensuel pour le RSA, versement trimestriel pour le RSTA.

Ils ont également **une différence notable : le RSTA n'est pas subordonné à une condition d'âge**, alors que le RSA ne s'applique qu'aux personnes âgées de plus de vingt-cinq ans, dans l'attente de l'adoption du présent projet de loi qui intègre l'annonce faite le 29 septembre dernier par le Président de la République pour les jeunes ayant déjà travaillé.

Enfin, alors que la prévision initiale chiffrait le nombre de bénéficiaires à 252 000, on constate que 234 017 demandes ont été adressées aux caisses gestionnaires du RSTA à la fin août 2009, ce qui est très élevé pour un nouveau dispositif. Le montant moyen des paiements s'établissait à

86,3 euros par mois, compte tenu des temps partiels, soit environ 202 millions d'euros en 2009 si le nombre de bénéficiaires reste le même.

4. La question de l'imputation du revenu supplémentaire temporaire d'activité sur la prime pour l'emploi

L'article 11 du présent projet de loi, examiné dans sa première partie et non comme article rattaché aux crédits de la mission « Outre-mer », prévoit d'**exonérer le RSTA de l'impôt sur le revenu**, qui ne sera assujéti qu'au paiement de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), soit 50 centimes pour les 100 euros versés. Le coût¹⁹ de cette exonération pour l'Etat est estimé à 3 millions d'euros en 2010 et à 10 millions sur la période 2010-2012.

Surtout, il prévoit de **minorer le montant de la prime pour l'emploi (PPE) des sommes versées au titre du RSTA**, comme c'est le cas pour le RSA « chapeau ».

La PPE, instaurée par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi, est une aide au retour à l'emploi et au maintien de l'activité professionnelle. Elle est attribuée aux personnes exerçant une activité professionnelle salariée ou non salariée sous conditions de ressources. Son montant est calculé en pourcentage du revenu d'activité selon un barème dégressif. Elle est déduite de l'impôt sur le revenu à payer ou versée directement au bénéficiaire s'il n'est pas imposable.

Le RSA « chapeau » et la prime pour l'emploi ont des finalités convergentes, puisqu'elles incitent toutes deux au retour à l'emploi, en attribuant un complément dégressif de revenu au bénéficiaire, sous forme d'allocation ou de réduction d'impôt. C'est pourquoi la loi prévoit que le RSA s'impute sur la PPE et vient donc la diminuer.

Le RSTA est également un complément de revenu, mais il est forfaitaire pour tous les bénéficiaires et a été décidé pour une période temporaire dans le cadre de négociations sociales tendues.

Les crédits inscrits en 2010 au titre du RSTA s'élèvent à 280 millions d'euros dans la mission « plan de relance de l'économie ». L'imputation du RSTA sur la PPE représente un gain de dépenses fiscales pour l'Etat de l'ordre de 110 millions en 2010 (310 millions sur l'ensemble de la période 2010-2012). Le coût de l'exonération d'impôt sur le revenu est estimé à 3 millions en 2010. **Au total, la dépense nette pour l'Etat au titre du RSTA s'élèvera donc à 173 millions en 2010.**

Au-delà des conséquences macro-économiques pour le budget de l'Etat, la minoration de la prime pour l'emploi peut difficilement être mesurée aujourd'hui pour le budget des ménages concernés ; elle sera réelle, non

¹⁹ Selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2010 « Evaluations préalables des articles ».

négligeable, mais différente selon les situations, puisque la PPE dépend du niveau des revenus d'activité du bénéficiaire.

Le ministre du budget et des comptes publics a déclaré lors des débats à l'Assemblée nationale : « *le RSTA s'élevant à quelque 1 000 euros par an et la PPE à 570 euros par an, ceux qui bénéficieront du RSTA conserveront un gain net très important* ». Dans cet exemple, le salarié bénéficiaire touchera en définitive 430 euros nets sur l'année au titre du RSTA, soit 36 euros mensuels. **Il n'est pas certain que les signataires des accords de sortie de crise aient pris en compte cet élément lors des négociations et que les salariés qui en bénéficient aient anticipé cette amputation.**

En tout état de cause, il sera **nécessaire de mesurer très précisément l'impact de cette mesure dès les premiers mois de l'année 2010**, afin de pouvoir éventuellement la modifier avant le versement effectif de la PPE en septembre 2010 au titre des revenus touchés en 2009. C'est ce à quoi s'est engagée Marie-Luce Penchard, ministre de l'outre-mer, lors de son intervention au Sénat le 20 octobre dernier : « *il est très difficile de connaître l'impact de la PPE sur le RSTA. Le Gouvernement propose donc de faire un bilan de la situation dont il rendra compte à la représentation parlementaire dans six mois* ».

Enfin, le début de l'année 2010 devra également être utilisé pour **évaluer les différents dispositifs (RSA et RSTA)**, pour pouvoir mettre en place le plus rapidement possible celui qui est le mieux adapté aux économies d'outre-mer et aux niveaux de revenus des populations. On a souvent trop tendance à anticiper l'application du RSA au 1^{er} janvier 2011, alors que le législateur a décidé qu'il s'appliquerait dans les territoires ultramarins concernés « *au plus tard* » le 1^{er} janvier 2011.

*

* *

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2010.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 18 novembre 2009**, sous la **présidence de Muguette Dini, présidente**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis d'Anne-Marie Payet sur le projet de loi de finances pour 2010 (mission « Outre-mer »).

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis, a rappelé que le Sénat a beaucoup travaillé sur l'outre-mer, notamment lors de l'examen du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer (Lodeom), en février et mars 2009, et dans le cadre de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer (Dom), créée à l'initiative du Président Gérard Larcher.

L'actualité récente a été marquée par les événements, parfois violents et dramatiques, qui ont secoué les Dom début 2009, par la décision consécutive de réunir des Etats généraux de l'outre-mer et par la première réunion, le 6 novembre, du nouveau conseil interministériel de l'outre-mer présidé par le Président de la République.

La situation économique et sociale de l'outre-mer est extrêmement tendue et la crise financière actuelle l'aggrave : le taux de chômage a recommencé à augmenter, il atteint 27 % à La Réunion et 24 % à 25 % en moyenne dans les autres Dom ; un jeune sur deux est au chômage, le taux d'illettrisme est très élevé, les infrastructures publiques sont nettement insuffisantes, notamment dans les territoires soumis à une pression démographique forte comme la Guyane, le nombre de dossiers de surendettement déposés atteint un niveau historique.

L'un des ressorts de la crise sociale a été le prix des carburants, et plus globalement, les abus constatés en matière de concurrence et d'organisation des marchés. La mission d'information du Sénat a d'ailleurs effectué un relevé de prix sur des produits de consommation courante lors de chacun de ses déplacements, qui a confirmé, à l'instar de plusieurs autres études, qu'ils sont nettement plus élevés outre-mer qu'en métropole. Ainsi, selon l'autorité de la concurrence, ils sont supérieurs de 55 % à La Réunion à ceux observés en métropole pour plus de la moitié des produits : pour le café, le thé, le sucre, l'écart atteint même 66 %. Dans le même ordre d'idées, des associations de consommateurs ont mesuré que les frais bancaires sont trois fois plus élevés à La Réunion qu'en métropole, ce qui n'est naturellement pas justifié.

Face à ce constat maintenant partagé, le Président de la République a procédé à une série d'annonces lors du premier conseil interministériel, concrétisées par un « coup de pouce » donné aux crédits de la mission « Outre-mer » pour 2010 : à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a ainsi décidé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, le 13 novembre dernier, en seconde délibération, une enveloppe supplémentaire de 83 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 33 millions en crédits de paiement (CP). S'y est ajoutée l'ouverture de 40 millions d'AE et de 20 millions de CP sur la mission « Agriculture » pour améliorer la compétitivité économique des filières agricoles.

En ce qui concerne la mission « Outre-mer » proprement dite, ses crédits s'élèvent à environ 2,1 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2010 ; ils sont en progression de 10,6 % en AE et de 8,1 % en CP.

Cependant, environ la moitié de ces crédits (1,1 milliard) est constituée de la compensation versée par l'Etat aux organismes de sécurité sociale au titre des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer. Malgré l'augmentation de cette compensation de 8,9 % en 2010, la dette de l'Etat envers les régimes de sécurité sociale restera à un niveau extrêmement élevé, puisqu'elle est estimée à 610 millions à la fin de 2009 et à 665 à la fin de 2010.

Hors compensation, laquelle n'est pas en elle-même destinée aux territoires ultramarins, les crédits de la mission augmentent fortement : 12 % en AE et 7 % en CP. Cette progression, notable dans le cadre contraint des finances publiques, veut répondre aux besoins et aux déficits structurels de l'outre-mer, notamment sur quatre points essentiels :

- la montée en charge du service militaire adapté (SMA), dont les crédits augmentent de 24 % pour prendre en compte l'engagement du Président de la République, en février dernier, de doubler le nombre de volontaires en trois ans. Cette décision est positive car elle entérine les bons résultats d'un dispositif unanimement salué comme exemplaire : 80 % des jeunes qui sortent du SMA trouvent rapidement un emploi.

Pour autant, le nombre de stagiaires n'augmentera que de 1,9 % en 2010. Plus encore, la possible dégradation des conditions de formation est inquiétante : pour des raisons qui semblent être budgétaires, le Gouvernement a en effet décidé de réduire la durée de formation des stagiaires. Elle sera ramenée de douze à dix mois pour le public « cible » actuel du SMA, c'est-à-dire les jeunes particulièrement marginalisés, et elle ne durera que six mois pour le nouveau public, c'est-à-dire des jeunes moins éloignés du travail. Or, la durée de douze mois est déjà courte pour remettre un jeune « dans le circuit » car le rôle du SMA est aussi de sociabiliser un certain nombre de jeunes en perte de repères ;

- l'inscription de 27 millions d'euros pour la nouvelle aide au fret, créée par la Lodeom pour abaisser le coût des matières premières ;

- le « coup de pouce » donné au logement par l'Assemblée nationale, qui a porté les AE à 275 millions d'euros en 2010, en progression de 7,6 % et les CP à 217 millions, soit une hausse de 4,9 %.

Le logement nécessite clairement l'adoption d'un véritable plan Marshall ; cette expression, souvent galvaudée, est totalement adaptée pour tenter de résorber la crise aiguë du logement outre-mer. Les besoins sont en effet très importants : 26 % des logements sont insalubres, contre 8 % en métropole ; les prix du secteur libre sont élevés, ils équivalent à ceux de l'Île-de-France en Guyane et à ceux des grandes villes de province à La Réunion ; les revenus de la population sont faibles, si bien qu'environ 80 % des habitants sont éligibles à un logement social en Guyane ou à La Réunion.

Il est en conséquence nécessaire de mobiliser l'ensemble des capacités d'action en faveur du logement : libérer du foncier, donner les moyens juridiques ou financiers aux collectivités locales ou aux bailleurs de le viabiliser et mettre en œuvre rapidement les dispositifs adoptés dans le cadre de la Lodeom, dont les décrets d'application ne sont toujours pas pris alors que le secteur du BTP est presque à l'arrêt.

- le renforcement du rôle de l'agence française de développement : 38 millions supplémentaires en moyens d'engagement ont été inscrits lors des débats à l'Assemblée nationale pour accroître le volume de prêts à taux bonifiés pour les petites et moyennes entreprises et les collectivités locales. Pour autant, les crédits de paiement afférents progressent peu et ne s'élèvent qu'à 7 millions d'euros.

En dépit de ces motifs de satisfaction, **Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a vivement regretté que les moyens dédiés à la santé ne soient pas à la hauteur des besoins. Les crédits de l'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » diminuent de 1,6 % en 2010 et la chute est même de 4,6 % en excluant le financement de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna. En volume, les engagements sont de 23 millions d'euros pour cette agence et de 12 millions sur le reste de l'action, ce qui est évidemment trop faible pour répondre aux enjeux.

Le Gouvernement a bien annoncé, le 22 juillet dernier, un « plan santé outre-mer », qui reprend largement les conclusions et les propositions de la mission d'information du Sénat, mais il n'en existe aucune traduction budgétaire à ce jour, que ce soit dans les crédits de la mission « Outre-mer », dans ceux de la mission « Santé » ou dans les financements de la sécurité sociale.

Pourtant, les statistiques sont inquiétantes : l'espérance de vie est nettement plus faible outre-mer qu'en métropole, principalement à La Réunion, en Guyane ou à Mayotte, le taux de mortalité infantile y est en moyenne le double de celui de métropole, certaines pathologies, qui n'existent pas en métropole, sont peu combattues et d'autres, qui ont des prévalences différentes (sida, mais aussi diabète, hypertension) ne le sont pas assez. De plus, les phénomènes d'addiction sont beaucoup plus répandus outre-mer, que ce soit pour le tabac, l'alcool ou les drogues.

Enfin, 2010 sera l'année de l'évaluation précise de l'impact du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) mis en place par les accords de sortie de crise au printemps car, parallèlement, le RSA doit entrer en vigueur dans les Dom, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon « au plus tard » le 1^{er} janvier 2011. Cette évaluation sera d'autant plus nécessaire que le projet de loi de finances propose, dans sa première partie, d'imputer le RSTA sur la prime pour l'emploi, ce qui aura sans doute des conséquences inattendues et difficilement chiffrables, à ce stade, pour la population. En tout état de cause, il convient de clarifier ces différents éléments et d'adopter le plus rapidement possible, dans les Dom, un dispositif inspiré à la fois du RSA et du RSTA et adapté aux territoires.

*En conclusion, et pour tenir compte des nouveaux aspects positifs des mesures proposées qui consacrent un engagement fort de l'Etat, **Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de se prononcer en faveur de l'adoption des crédits 2010 de la mission « Outre-mer ».*

*Partageant le constat d'un niveau des prix nettement supérieur outre-mer, par exemple sur les carburants ou certains produits de grande consommation comme le sucre, **Alain Gournac** s'est interrogé sur les moyens à mettre en place pour remédier à cette situation, qui ne s'explique pas uniquement par un problème d'acheminement. Pour ce qui concerne le dispositif du SMA, qui pourrait d'ailleurs être transposé dans d'autres régions françaises au vu de ses bons résultats sur le taux d'insertion des jeunes, il est à craindre que la réduction de la durée de formation, concevable pour des jeunes diplômés mais sans emploi, soit plus inquiétante pour ceux particulièrement éloignés du monde du travail. Par ailleurs, les crédits consacrés à la santé restent faibles, alors que l'alcoolisme, notamment celui des femmes enceintes, fait des ravages outre-mer. Les questions de logement sont récurrentes et doivent être mieux prises en compte car elles ont des conséquences importantes sur la vie quotidienne et professionnelle de la population. En conclusion, il est essentiel que les citoyens de cette partie du territoire national soient fiers d'appartenir à la France et se sentent en situation de complète égalité avec le reste de la population nationale.*

***Guy Fischer** a rappelé les événements, commencés en Guyane en décembre 2008, poursuivis dans les Antilles au printemps et auxquels il a assisté lors d'un déplacement en Martinique et en Guadeloupe en février 2009. Face à la gravité extrême de la situation, les populations attendent une confirmation des engagements du Président de la République et du Gouvernement, car la simple annonce de hausse des crédits budgétaires ne se concrétise pas toujours directement dans la vie quotidienne des habitants. Or, les problèmes restent entiers : les différences de prix, par exemple sur le carburant, sont exorbitantes, notamment du fait de la forte concentration de l'économie entre les mains de quelques acteurs historiques familiaux ; le chômage est massif ; le surendettement augmente fortement ; les banques appliquent des frais bancaires à un niveau inacceptable ; la question du logement est également vitale. Le SMA a certes réussi à sortir des jeunes des difficultés, mais il ne constitue qu'un pis-aller. La généralisation du RSA doit être l'occasion de prendre des décisions*

justes et, finalement, l'égalité doit être au cœur de l'action publique menée outre-mer. Pour ces motifs, le groupe CRC-SPG réserve son vote jusqu'à la séance publique.

*Evoquant le rapport fait par Eric Doligé au nom de la mission commune d'information du Sénat, **Dominique Leclerc** s'est interrogé sur les liens entre l'indemnité temporaire de retraite, versée aux fonctionnaires qui prennent leur retraite dans certains territoires d'outre-mer, et le niveau des prix constaté sur place, qui est parfois insupportable. Il est nécessaire de mesurer l'impact de cette « bulle » de richesse qui tire à la hausse le coût de la vie, car elle peut provoquer des tensions sociales et la colère des populations.*

*Très déçu que le rapport n'aborde pas plus spécifiquement la situation très particulière de Mayotte, **Adrien Giraud** a mis en avant les particularités de cette collectivité qui deviendra, en 2011, le cent unième département français. Ce territoire, qui est l'île la plus pauvre de France, connaît des problèmes graves de formation, d'éducation ou de santé. La misère y est prégnante, puisque 60 % de la population vit avec deux euros par jour. Sur le logement, la société immobilière de Mayotte construit moins de cinq cents habitations par an, en forte diminution par rapport aux décennies précédentes, alors que les besoins sont estimés à mille cinq cents. En matière de santé, la maternité de Mamoudzou est la plus importante de France et son budget n'est clairement pas à la hauteur de ses besoins et de son activité, si bien que les médecins ne peuvent pas pratiquer dans des conditions satisfaisantes. Il est d'ailleurs nécessaire que le Président de la République se rende à Mayotte pour se rendre compte de l'important effort de rattrapage qui doit être fait.*

*Partageant ce constat, **Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a rappelé que lors de la mission effectuée par la commission à La Réunion en 2005, la délégation s'était aussi rendue, à son initiative, à Mayotte afin de prendre la mesure de la gravité de la situation locale. De plus, elle a rappelé avoir elle-même engagé plusieurs combats pour l'égalité des droits des Mahorais, notamment pour le déplaçonnement des allocations familiales.*

***Muguette Dini, présidente**, a rappelé que l'objectif du rapport pour avis est d'appréhender les problèmes sociaux de l'outre-mer de manière transversale, et non territoriale. L'île de Mayotte est en effet un territoire particulièrement pauvre et il est important de travailler ensemble à la meilleure prise en compte de ses problèmes, notamment à l'approche de sa transformation en département. Elle a proposé à Adrien Giraud, au regard de la situation spécifique de Mayotte, d'adresser une contribution écrite, qui sera annexée au rapport.*

***Françoise Henneron** a souhaité connaître les conditions de la couverture sociale outre-mer. Plus précisément, quels sont les problèmes spécifiques qui se posent en termes de couverture maladie ? Ces territoires connaissent-ils un déficit de praticiens médicaux et paramédicaux ?*

Gisèle Printz a estimé que le déplacement effectué à La Réunion et à Mayotte avec la commission lui a permis de constater la réalité des problèmes, ce qui est essentiel pour en prendre la mesure. Elle a rappelé la nécessité de se mobiliser pour la lutte contre l'alcoolisation des femmes, qui constitue un fléau.

Prenant exemple de la mission commune d'information du Sénat, qui s'est rendue dans chacun des quatre départements d'outre-mer, **Janine Rozier** a prôné l'organisation de déplacements sur le terrain, au contact de la population, pour bénéficier d'un éclairage concret de la réalité.

Gélita Hoarau a tout d'abord précisé que, face à un constat douloureux, tout le monde se bat pour que les choses changent, pour lutter contre le chômage, pour que les enfants aillent à l'école ou contre l'alcoolisation des femmes. Le 6 novembre dernier, le Président de la République a annoncé différentes mesures, à la suite de la réunion des Etats généraux de l'outre-mer. Si certaines mesures ne demandent pas de moyens financiers, quel est le budget prévu pour celles qui en nécessitent, notamment en ce qui concerne la lutte contre l'illettrisme - 120 000 personnes à La Réunion - et la résorption de l'habitat insalubre ? Comment ces mesures vont-elles concrètement se mettre en œuvre ? En ce qui concerne l'alcoolisme, les femmes les plus touchées appartiennent aux milieux les plus pauvres et la lutte en ce domaine requiert donc aussi des moyens en termes d'accompagnement social.

En réponse aux différentes interventions, **Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis**, a fait valoir que la création des observatoires des prix n'a eu pratiquement aucun effet concret, car les distributeurs retireraient des rayons les produits ciblés par l'observatoire pour en privilégier d'autres à ce moment-là. Sur le prix des carburants, la population ressent une grande injustice, car d'un côté, les compagnies pétrolières sont montrées du doigt, à juste titre, pour les prix abusifs qu'elles pratiquent et, de l'autre, elles perçoivent des compensations de la part de l'Etat lorsque celui-ci les oblige à baisser les prix. La loi de modernisation de l'économie votée en 2008 est porteuse d'une réforme qui sera peut-être positive lorsqu'elle sera entrée en application et qui consiste à prendre en compte le chiffre d'affaires, et non la surface des magasins, pour l'appréciation de la concentration du marché. Enfin, l'impact, sur le niveau des prix, de l'octroi de mer et des majorations de traitement et de pension n'est pas démontré suffisamment pour pouvoir prendre des décisions qui auraient des conséquences fortes par ailleurs.

En ce qui concerne le secteur bancaire qui pratique, à l'exception de la banque postale, des tarifs exorbitants, trois fois plus élevés qu'en métropole, les banques expliquent benoîtement que l'outre-mer relève pour elles, en termes de gestion, du champ international, ce qui justifie leurs tarifs... Le Gouvernement a été saisi de cette question mais n'a pas encore annoncé de mesures particulières. Le surendettement, très important outre-mer, peut également être lié à l'attrait pour les jeux d'argent et il serait utile d'envisager, sur certains territoires, de supprimer ou de limiter la publicité néfaste qui leur est faite.

Au sujet du SMA, il est regrettable que le nombre de jeunes volontaires n'augmente pas beaucoup en 2010, puisqu'ils passeront de 2 900 à 2 954, ce qui est manifestement insuffisant. De plus, certaines implantations vont subir des restructurations. En matière de logement, le conseil interministériel a confirmé une annonce précédente, à savoir la mise à disposition de terrains de l'Etat pour des opérations de logement social mais, concrètement, les réticences des administrations sont fortes localement, notamment quand il s'agit de terrains bien situés.

Enfin, au sujet de la santé, les crédits de la mission « Outre-mer » sont complémentaires des crédits des autres missions et des financements de la sécurité sociale. Pour les départements d'outre-mer, la couverture sociale est à peu près identique à celle de métropole, y compris pour la couverture maladie universelle ; la situation est différente dans les collectivités d'outre-mer, selon le statut qui est spécifique à chacune d'elles. De plus, l'outre-mer connaît globalement un déficit de praticiens médicaux, notamment dans certaines spécialités et sur certains territoires. En ce qui concerne l'alcoolisation des femmes et le syndrome d'alcoolisation fœtale (Saf), plusieurs associations se sont créées en métropole à partir de l'expérience réunionnaise et la motivation des professionnels est au cœur de la problématique. Il faut d'ailleurs noter que le Saf n'est pas un problème spécifique à La Réunion ; plusieurs départements métropolitains sont touchés et dans des proportions parfois supérieures. Enfin, la situation sociale est l'un des facteurs explicatifs de l'alcoolisme, mais cette addiction se retrouve dans l'ensemble des couches sociales.

La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Sabine Baïetto-Beysson**, directrice générale de l'agence nationale de l'habitat (Anah)
- **François-Xavier Bieuville**, directeur général de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT)
- **Annie Podeur**, directrice de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (Dhos), ministère de la santé et des sports

ANNEXES

ANNEXE 1

CONTRIBUTION DE M. ADRIEN GIRAUD, SÉNATEUR, SUR LA SITUATION DE MAYOTTE

1 – L'éducation

En raison de la forte pression démographique et migratoire, la collectivité de Mayotte manque de classes dans le 1^{er} degré. Les prévisions d'évolution du nombre d'élèves lors de la construction des bâtiments scolaires sont aujourd'hui largement dépassées. De ce fait, les classes sont surchargées et l'enseignement n'est pas dispensé dans de bonnes conditions.

Le Gouvernement n'ayant pas prévu, semble t-il, de mesures spécifiques pour financer de nouvelles constructions, nous demandons d'urgence qu'au terme d'une évaluation précise des besoins, une dotation financière conséquente soit prévue afin de répondre à cette situation urgente et qui pose de graves problèmes à chaque rentrée.

2 – Le revenu de solidarité active pour l'outre-mer

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 a prévu que le RSA entrera en vigueur dans les Dom, les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, au plus tard le 1^{er} janvier 2011.

La loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 prévoit que Mayotte sera érigée en département d'outre-mer à compter du renouvellement de son assemblée délibérante en avril 2011.

Mais compte tenu des besoins et des retards criants de Mayotte dans l'échelle des revenus, il est hautement souhaitable de corriger l'énumération trop restrictive de la loi et d'y inclure Mayotte aussi rapidement que possible.

3 – Continuité territoriale et formation professionnelle

De nombreux décrets d'application de la Lodeom restent à édicter. Ainsi, à Mayotte, la création d'un fonds de continuité territoriale ne peut pas encore voir le jour, faute de dispositif réglementaire. Il en est de même pour la défiscalisation du logement social (art. 38) et pour le projet initiative-jeunes (art. 52). Le retard dans l'application de telles dispositions limite, à l'évidence, la portée de cette loi : il faudrait rapidement combler ces lacunes.

4 – Commission de révision de l'état civil – CREG

La départementalisation de Mayotte nécessite, en premier lieu, la modernisation de l'état civil, en vue du fonctionnement efficace des services publics. A ce jour, la commission de révision de l'état civil doit être encore renforcée dans ses moyens en raison de l'ampleur des tâches qui restent à accomplir, d'ici avril 2011, c'est-à-dire dans les délais qui ont été impartis à la dite commission.

Parmi les conséquences de cette insuffisance regrettable de moyens, il est à craindre que le système de protection sociale ne puisse se mettre en place faute d'un état civil fiable.

ANNEXE 2

STATISTIQUES

Données au 31.12.2008

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
Population	400 073	221 500	402 000	802 000
Taux de natalité	16,0 ‰ (2006)	30,0 ‰ (2007)	13,4 ‰ (2006)	18,1 ‰ (2006)
Salaires nets annuels moyens pour les emplois à temps complet	21 257 (2006)	22 912 (2006)	21 198 (2006)	20 194 (2006)
Part des emplois publics dans le total des emplois salariés	29,6 % (2006)	36 % (2006)	30,4 % (2006)	33,7 % (2006)
Pib par habitant	17 439 (2007)	14 100 (2007)	19 588 (2007)	18 329
Taux de chômage	22,0 %	21,8 %	22,4 %	24,5 %
Nombre de Rmistes	27 535	11 343	30 515	64 759
Pourcentage de Rmistes par rapport à la population active	16,5 %	17,7 %	18,7 %	20,3 %
Taux d'emploi	41,2 %	39,8 %	39,5 %	45,1 %

Sources : Insee, IEDOM, ISPF, ISEE, STSEE

Données au 31.12.2008

	Mayotte	Saint-Martin	Saint-Barthélemy	Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie	Wallis-et-Futuna
Population	186 452 (2007)	35 263	8 255	6 125	260 700	249 000	13 484
Taux de natalité	38,7 ‰ (2006)	25,0 ‰ (2006)	11,9 ‰ (2006)		17,2 ‰ (2007)	16,1 ‰ (2006)	13,3 ‰ (2006)
Part des emplois publics dans le total des emplois salariés	27,0 %			43,8 %		29,4 %	50,0 %
Pib par habitant	3 960 (2001)	14 500 (2006)	26 000 (2006)	26 073 (2004)	17 203 (2005)	24 750	10 148 (2005)
Taux de chômage	26 %	26,5 % (1999)	4,3 % (1999)	7,5 %	11,7 % (2007)	16,3 % (2004)	15,2 % (2003)
Nombre de Rmistes		1 015 (2007)	39 (2007)	370			
Pourcentage de Rmistes par rapport à la population active				11,6 %			
Taux d'emploi	34 % (2007)					47,7 % (2004)	

Sources : Insee, IEDOM, ISPF, ISEE, STSEE