

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

**(Seconde partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 18

**OUTRE-MER**

*Rapporteurs spéciaux : MM. Marc MASSION et Éric DOLIGÉ*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555**

**Sénat : 110 (2010-2011)**



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	5
<b>I. 2011 : ANNÉE DE RUPTURE DANS LA HAUSSE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES</b> .....	7
<b>A. UN COUP DE FREIN À LA FORTE HAUSSE DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'OUTRE-MER DEPUIS 2008</b> .....	7
1. <i>Une hausse de 22,9 % en quatre ans des crédits de la mission « Outre-mer »</i> .....	7
2. <i>Les crédits de la mission diminuent pour la première fois depuis la stabilisation de sa structure</i> .....	8
3. <i>Un document de politique transversale (DPT) difficilement exploitable</i> .....	9
<b>B. VERS UNE RÉDUCTION DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION « OUTRE-MER » ?</b> .....	10
1. <i>La LODEOM a globalement accru le montant des dépenses fiscales ultramarines</i> .....	10
2. <i>L'inflexion résultant du projet de loi de finances pour 2011</i> .....	15
<b>II. L'ÉVOLUTION DES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION</b> .....	18
<b>A. LE PROGRAMME N° 138 « EMPLOI OUTRE-MER » EST MARQUÉ PAR LA MONTÉE EN PUISSANCE DU SMA</b> .....	18
1. <i>Des impayés à la sécurité sociale qui devraient de nouveau augmenter</i> .....	18
2. <i>Une aide au fret qui tarde à se matérialiser</i> .....	20
3. <i>La montée en puissance du service militaire adapté (SMA) jusqu'en 2014</i> .....	20
4. <i>Mieux contrôler l'efficacité de LADOM</i> .....	23
<b>B. LE PROGRAMME N° 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : UN ENSEMBLE COMPOSITE</b> .....	25
1. <i>La LODEOM ne permet pas encore de résoudre le problème du logement en outre-mer</i> .....	26
a) <i>Des réalisations sans commune mesure avec l'ampleur des besoins</i> .....	26
b) <i>L'attente du plein effet de la LODEOM</i> .....	27
c) <i>Une ligne budgétaire unique (LBU) préservée</i> .....	28
d) <i>Le rôle renforcé des Fonds régionaux d'aménagement foncier urbain dans la politique de résorption de l'habitat insalubre</i> .....	29
e) <i>Vers une création du groupement d'intérêt public « indivision » en 2011 ?</i> .....	30
2. <i>La montée en puissance du Fonds mahorais de développement économique, social et culturel</i> .....	30
3. <i>Une réforme de la continuité territoriale à mettre en œuvre</i> .....	31
4. <i>L'action n° 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports »</i> .....	31
5. <i>La réforme de l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne</i> .....	32
6. <i>Une réduction des crédits du fonds exceptionnel d'investissement</i> .....	33
7. <i>L'appui à l'accès aux financements bancaires</i> .....	37

<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS</b> .....	39
• <i>ARTICLE 77 (art. L. 2573-54-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)</i> <b>Concours financiers de l'Etat au profit de la Polynésie française</b> .....	39
• <i>ARTICLE 77 bis (nouveau) (Art. L. 3211-7, L. 5151-1, L. 5211-1 [nouveau], L. 5241-1-1, L. 5241-6 [nouveau] et L. 5342-13 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques)</i> <b>Modification des modalités de cession du foncier de l'Etat en outre-mer</b> .....	45
• <i>ARTICLE 77 ter (nouveau) (Art. 26 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer)</i> <b>Adaptation et simplification du dispositif de subvention à la rénovation hôtelière en outre-mer</b> .....	49
• <i>ARTICLE 77 quater (nouveau)</i> <b>Apurement des dettes sociales des entreprises hôtelières en outre-mer</b> .....	52
• <i>ARTICLE 77 quinquies (nouveau)</i> <b>Aide au lancement de la télévision numérique terrestre en outre-mer</b> .....	55
 <b>AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	59
 <b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	65
 <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	67

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Pour la première fois depuis la **stabilisation de sa structure**, la **mission « Outre-mer » voit ses crédits diminuer, à hauteur de 0,5 % en autorisations d'engagement (AE) et de 2,3 % en crédits de paiement (CP)** entre le présent projet de loi de finances et les crédits votés en loi de finances initiale pour 2010.

2. Cette diminution fait suite à deux années de forte hausse. Au total, **de 2008 à 2011, la mission « Outre-mer » a vu ses crédits croître de 22,9 % en AE et de 15 % en CP.** Cette augmentation résulte, d'une part, de dispositifs votés dans le cadre de la **loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) du 27 mai 2009**, d'autre part, de la mise en œuvre des **décisions du Conseil interministériel de l'outre-mer**, créé par le Président de la République en février dernier et présidé par lui, qui s'est réuni le 6 novembre dernier pour traduire les conclusions des Etats généraux de l'outre-mer (EGOM) et, enfin, des effets du **plan de relance**.

3. Il est **regrettable, un an et demi après le vote de la LODEOM par le Parlement, que plusieurs mesures réglementaires à prendre pour son application ne soient pas encore parues.** Ces lacunes concernent notamment la réforme du dispositif de continuité territoriale. En matière de logement, les modifications apportées par la LODEOM ne devraient produire leur plein effet qu'à partir de 2011.

4. La diminution des crédits de la mission résulte notamment de la **fin programmée des versements de reliquats de l'ex-fonds pour la reconversion de l'économie de la Polynésie française**, créé pour traduire les engagements pris par l'Etat suite à l'arrêt des essais nucléaires et à la fermeture du centre d'expérimentation du Pacifique. La fin de ce versement s'articule avec une **réforme bienvenue de la dotation globale de développement économique (DGDE)**, dont la commission des finances avait régulièrement pointé l'opacité.

5. Comme chaque année, **les crédits visant à compenser aux organismes de sécurité sociale les pertes résultant des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer apparaissent insuffisants.** Ils nécessiteront sans doute, comme par le passé, d'être abondés à titre exceptionnel pour éviter la constitution d'une dette de l'Etat envers ces organismes. C'est pourquoi votre commission des finances vous propose un amendement de crédits sur ce point.

6. Concernant le **service militaire adapté (SMA)**, le présent projet de loi de finances a été l'occasion pour le Gouvernement de **clarifier les raisons pour lesquelles le doublement du nombre de bénéficiaires ne nécessite pas un doublement des moyens** consacrés au dispositif. Il conviendra toutefois de veiller à ce que le SMA, adapté à un nouveau public, conserve son efficacité en termes d'insertion professionnelle.

*A la date limite du 10 octobre, prévue par l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le ministère de l'outre-mer avait répondu à 75 des 81 questions formulées par vos rapporteurs spéciaux, soit **un taux de réponse de 93 %**.*

## I. 2011 : ANNÉE DE RUPTURE DANS LA HAUSSE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES ET FISCALES

### A. UN COUP DE FREIN À LA FORTE HAUSSE DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'OUTRE-MER DEPUIS 2008

#### 1. Une hausse de 22,9 % en quatre ans des crédits de la mission « Outre-mer »

Dans le contexte actuel très contraint des finances publiques, la mission « Outre-mer » fait figure d'exception. En effet, si l'on compare les crédits demandés par le présent projet de loi de finances aux crédits votés dans la loi de finances pour 2008, année de stabilisation de la maquette budgétaire de la mission, on constate, sur quatre ans, une **hausse de 22,9 % des crédits en autorisations d'engagement (AE) et de 15 % en crédits de paiement (CP)**.

#### L'évolution des crédits de la mission « Outre-mer »

(en millions d'euros)

	Montants votés en loi de finances initiale pour 2008		Montants votés en loi de finances initiale pour 2009		Montants votés en loi de finances initiale pour 2010		Montants demandés pour 2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Emploi outre-mer</b>	991	998	1 192	1 192	1 312	1 303	1 352	1 332
<b>Conditions de vie outre-mer</b>	763	722	770	680	856	721	804	646
<b>Total</b>	<b>1 753</b>	<b>1 719</b>	<b>1 962</b>	<b>1 871</b>	<b>2 168</b>	<b>2 023</b>	<b>2 155</b>	<b>1 977</b>

Source : commission des finances

Cette hausse globale des crédits s'explique par plusieurs facteurs cumulatifs constatés ces dernières années :

- les **exonérations de charges sociales** spécifiques à l'outre-mer font l'objet, depuis 2008, d'un **meilleur remboursement** par l'Etat aux organismes de sécurité sociale. Il en a résulté une hausse des crédits du programme n° 138 « Emploi outre-mer » ;
- le **dispositif du service militaire adapté (SMA) a fait l'objet d'un renforcement** visant à doubler le nombre de ses bénéficiaires, dans le

cadre de la mise en œuvre du plan « SMA 6 000 », annoncé par le Président de la République le 19 février 2009 ;

- la **mise en œuvre du plan de relance** a également contribué à majorer les crédits de la mission « Outre-mer », notamment à travers la création et l'abondement du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) ;
- certaines dispositions de **la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) du 27 mai 2009<sup>1</sup>** ont prévu la mise en place d'aides budgétaires spécifiques en faveur de l'outre-mer ;
- enfin, **le Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM)**, créé par le Président de la République en février 2009 et présidé par lui, a annoncé, lors de sa réunion du 6 novembre dernier, **137 mesures** en faveur de l'outre-mer destinées à concrétiser les orientations qui se sont dégagées lors des Etats généraux de l'outre-mer. La mise en œuvre de ces mesures implique naturellement une tension à la hausse des crédits de la mission « Outre-mer ». Ainsi, par exemple, les crédits destinés à la **bonification des prêts octroyés par l'agence française de développement (AFD)** aux entreprises ou aux collectivités territoriales ont été transférés à la mission « Outre-mer ».

## **2. Les crédits de la mission diminuent pour la première fois depuis la stabilisation de sa structure**

2011 constitue cependant une année de rupture par rapport aux exercices précédents puisque, **pour la première fois depuis trois ans, les crédits de la mission sont en baisse.**

Ainsi, comme l'indique le tableau de la page suivante, **le budget de la mission « Outre-mer » diminue, dans le présent projet de loi de finances, de 0,5 % en AE et de 2,3 % en CP par rapport aux crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2010.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-594.

### Evolution des crédits des deux programmes de la mission

(en millions d'euros)

	AE ouvertes en LFI pour 2010	AE demandées pour 2011	Evolution	CP ouverts en LFI pour 2010	CP demandés pour 2011	Evolution
<b>Programme n° 138 « Emploi outre-mer »</b>	1.312,2	1.351,8	+ 3,0 %	1.302,9	1.331,6	+ 2,2 %
<b>Programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer »</b>	855,6	804,1	- 6,0 %	720,5	645,7	- 10,4 %
<b>Total de la mission « Outre-mer »</b>	2.167,8	2.156,0	- 0,5 %	2.023,4	1.977,3	- 2,3 %

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

Cette diminution d'ensemble résulte de deux mouvements contraires :

- d'une part, la **hausse des crédits du programme n° 138 « Emploi outre-mer »** : + 3 % en AE et + 2,2 % en CP ;

- d'autre part, la **forte diminution des crédits du programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer »** : - 6 % en AE et - 10,4 % en CP. L'enveloppe des crédits de ce programme étant plus faible que celle du programme n° 138, la mission affiche, au total, une diminution relativement modérée.

### 3. Un document de politique transversale (DPT) difficilement exploitable

L'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005<sup>1</sup> prévoit la liste des documents de politique transversale (DPT) devant être annexés au projet de loi de finances. Pour chacune des politiques concernées, ces DPT « *développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'Etat à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente* ».

<sup>1</sup> Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005.

Or, d'une part, **vos rapporteurs spéciaux n'ont eu transmission du DPT « Outre-mer » que le 29 octobre** et, d'autre part, les données présentées sont difficilement exploitables, le DPT indiquant que la DéGéOM « *n'a pas pu recevoir toutes les contributions budgétaires 2011 des différents ministères participant à la politique transversale de l'Etat outre-mer, et ce pour des raisons de calendrier et d'arbitrage non encore effectués* ». Il en résulte que **les données présentées pour vingt-et-un programmes contribuant à la politique transversale ainsi que pour les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales d'outre-mer ont été considérés comme reconduits, à l'identique, en 2011.**

Ces éléments rendent difficile une analyse, dans des conditions satisfaisantes, des crédits consacrés à la politique transversale en direction de l'outre-mer, ce que vos rapporteurs spéciaux regrettent.

## ***B. VERS UNE RÉDUCTION DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION « OUTRE-MER » ?***

### **1. La LODEOM a globalement accru le montant des dépenses fiscales ultramarines**

La LODEOM a modifié plusieurs dispositifs fiscaux applicables en outre-mer, avec pour objectif de favoriser le développement endogène de ces territoires. Certaines mesures visaient à la création de nouvelles dépenses fiscales, d'autres tendaient au contraire à limiter les effets jugés pervers ou peu efficaces de dépenses fiscales existantes.

Au total, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès du ministère chargé de l'outre-mer, **la LODEOM a eu pour effet de majorer le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer » d'environ 25 millions d'euros entre 2009 et 2011.** Ce supplément correspond au solde entre :

- d'une part, **des économies sur les dépenses fiscales existantes, de l'ordre de 133 millions d'euros**, constituées notamment des modifications apportées au régime d'exonérations de charges sociales spécifique à l'outre-mer et au dispositif de la TVA dite « non perçue récupérable » ;
- d'autre part, **des dépenses fiscales supplémentaires dont le montant peut être évalué à 158 millions d'euros en 2011**, correspondant au dispositif des zones franches d'activités (ZFA)<sup>1</sup> ainsi qu'à la création de nouveaux régimes de défiscalisation pour le logement, centrés notamment sur le logement social.

Ces chiffrages, qui concernent 2011, diffèrent de ceux initialement affichés lors de l'examen du projet de loi, qui portaient sur les dispositifs une

---

<sup>1</sup> Exonérations de fiscalité locale pour certains secteurs d'activité, compensées aux collectivités territoriales par l'Etat.

fois parvenus à leur rythme de croisière. Les coûts des dispositifs seront en effet amenés à évoluer parallèlement à la montée en puissance de mesures dont les décrets d'application n'ont parfois été publiés que récemment. Les sommes concernées devraient donc, à terme, être plus élevées.

Par rapport à la situation à la date d'examen du projet de loi de finances pour l'année 2010, vos rapporteurs spéciaux constatent que **la grande majorité des mesures d'application de la LODEOM ont été adoptées.**

**Décrets d'application de la LODEOM publiés à la date du 15 septembre 2010**

<b>Article de la loi</b>	<b>Objet</b>	<b>Textes publiés</b>
Titre II, chapitre I <sup>er</sup> , article 4, I	Liste des communes de Guadeloupe et de Martinique sur le territoire desquelles les bénéfices des entreprises provenant d'exploitation peuvent faire l'objet d'un abattement	Décret n° 2009-1777 du 30 décembre 2009 - JORF n° 0303
Titre II, chapitre I <sup>er</sup> , article 4, I	Abattements – Obligations déclaratives des entreprises	Décret n° 2010-135 du 10 février 2010 - JORF n° 0036
Titre II, chapitre I <sup>er</sup> , article 5, I	Liste des communes de Guadeloupe et de Martinique sur le territoire desquelles les établissements peuvent faire l'objet d'un taux d'abattement majoré	Décret n° 2009-1777 du 30 décembre 2009 - JORF n° 0303
Titre II, chapitre I <sup>er</sup> , article 6, I	Liste des communes de Guadeloupe et de Martinique sur le territoire desquelles les immeubles ou parties d'immeubles peuvent faire l'objet d'un taux d'abattement majoré	Décret n° 2009-1777 du 30 décembre 2009 - JORF n° 0303
Titre II, chapitre II, article 19	Modalités de transmission d'informations à l'administration fiscale	Décret n° 2010-136 du 10 février 2010 - JORF n° 0036
Titre II, chapitre II, article 25, III, 2°, c	Exonération du paiement des cotisations à la charge des employeurs au titre de la législation de sécurité sociale : liste des communes concernées de la Guadeloupe et de la Martinique	Décrets n° 2009-1777 du 30 décembre 2009 et n° 2009-1743 du 29 décembre 2009 - JORF n° 0303
Titre II, chapitre II, article 26	Montant de l'aide pour la rénovation des hôtels situés dans les DOM, à Mayotte, à Saint Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon	Décret n° 2010-89 du 22 janvier 2010 - JORF n° 0020
Titre II, chapitre II, article 29	Bénéfice de l'exonération de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement pour cession de parts de certaines copropriétés – Critère du plafond du prix de cession au mètre carré	Décret n° 2010-319 du 22 mars 2010 - JORF n° 0071
Titre II, chapitre II, article 31, 3°	Modalités d'attribution des aides apportées par le fonds exceptionnel d'investissement outre-mer	Décret n° 2009-1776 du 30 décembre 2009 - JORF n° 0303
Titre II, chapitre II, article 32, IV	Plan d'apurement signé entre l'entreprise et les caisses de sécurité sociale - Modalités d'application	Décret n° 2009-1654 du 23 décembre 2009 - JORF n° 0300

Titre III, article 33, I	Acquisition par les SAHLM de parts ou actions de SCI, SCPI ou entreprises de construction de logements - Plafonds du loyer et des ressources du locataire	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 - JORF n° 0014
Titre III, article 38, II	Réduction d'impôts au titre de certains investissements réalisés outre-mer - Plafonds de ressources et de loyers pour qu'une part minimale de la surface habitable des logements compris dans un ensemble d'investissements puisse être sous-louée	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 - JORF n° 0014
Titre III, article 38, II	Réduction d'impôts au titre de certains investissements réalisés outre-mer – Dépenses supportées au titre de l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable, d'appareils utilisant une source d'énergie renouvelable ou de matériaux d'isolation	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 - JORF n° 0014
Titre III, article 38, II	Réduction d'impôts au titre de certains investissements réalisés outre-mer - Conditions de cession des logements ou de parts ou actions des sociétés qui en sont propriétaires à des personnes physiques à l'issue d'une période de location	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 - JORF n° 0014
Titre III, article 38, II	Réduction d'impôts au titre de certains investissements réalisés outre-mer - Nature des sommes retenues pour l'appréciation du prix de revient des logements minorés	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 - JORF n° 0014
Titre III, article 38, II	Réduction d'impôts au titre de certains investissements réalisés outre-mer - Travaux de réhabilitation définis par décret permettant aux logements d'acquies des performances techniques voisines de celles des logements neufs	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 - JORF n° 0014
Titre III, article 39	Réduction d'impôts sur des investissements afférents à des logements : conditions dans lesquelles le plafond de loyer peut être adapté	Décret n° 2009-1672 du 28 décembre 2009 - JORF n° 0302
Titre III, article 42	Conditions dans lesquelles à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2010, les articles L. 321-1 à L. 321-12 du code de la construction et de l'habitation sont applicables à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon	Décret n° 2009-1625 du 24 décembre 2009 - JORF n° 0299
Titre V, article 53, 2°	Conditions d'achat à un prix qui ne peut être inférieur au prix de vente moyen de l'électricité issu du dernier appel d'offres biomasse national	Décret n° 2009-1342 du 29 octobre 2009 - JORF n°0253
Titre V, article 62, I	Conditions dans lesquelles des autorisations de pêche dans les zones économiques exclusives de Mayotte et de l'île de Clipperton peuvent être accordées à des navires étrangers	Décrets n° 2010-727 et 2010-728 du 29 juin 2010 - JORF n° 0149

Titre V, article 62, III	Conditions et modalités d'attribution d'autorisations de pêche dans la zone économique exclusive des Terres australes et antarctiques françaises à des navires étrangers	Décret 2009-1039 du 26 août 2009 - JORF n° 0198
Titre V, article 74	Création d'une commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer	Décret n° 2010-1048 du 1 <sup>er</sup> septembre 2010 - JORF n° 0199

Source : Ministère chargé de l'outre-mer

Restent aujourd'hui **quatre mesures de la LODEOM pour lesquelles les décrets d'application ne sont pas encore parus**. Ils concernent :

- **l'aide au fret** pour les produits ou matières premières importés dans certaines collectivités d'outre-mer<sup>1</sup>. Le ministère chargé de l'outre-mer indique qu'un projet de décret doit être examiné prochainement en réunion interministérielle ;
- **la mise en place du groupement d'intérêt public (GIP) chargé de rassembler les éléments propres à reconstituer les titres de propriété dans les départements d'outre-mer (DOM) et à Saint-Martin pour les biens immobiliers qui en sont dépourvus**<sup>2</sup>. Le ministère chargé de l'outre-mer a mis en place une mission de préfiguration de ce GIP, qui doit remettre son rapport au cours du premier semestre de l'année 2011. Ce rapport servira de base au décret créant le GIP ;
- **les modalités de fonctionnement du fonds de continuité territoriale**, l'une des « mesures phare » de la LODEOM<sup>3</sup>. Le ministère indique que deux projets de décrets ont été notifiés par le secrétariat général aux affaires européennes le 29 avril 2010 à la Commission européenne, qui a adressé des questions complémentaires auxquelles la délégation générale à l'outre-mer (DÉGÉOM) a répondu le 2 juillet 2010 ;
- **enfin, les conditions dans lesquelles les opérateurs de transport aérien fournissent à l'administration des données statistiques sur la structure des coûts et sur les prix pratiqués**. Ce décret est, semble-t-il, en cours d'élaboration par la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Vos rapporteurs spéciaux insistent sur le fait que la LODEOM a été promulguée il y a maintenant près de 17 mois et qu'il est désormais urgent que les dernières mesures d'application soient prises, afin de respecter la volonté du législateur.

<sup>1</sup> Décret prévu par l'article 24 de la LODEOM.

<sup>2</sup> Décret prévu par l'article 35 de la LODEOM.

<sup>3</sup> Décrets prévus par l'article 50 de la LODEOM.

## 2. L'inflexion résultant du projet de loi de finances pour 2011

Si la LODEOM a globalement accru le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer », le présent projet de loi de finances innove en ce qu'il prévoit plusieurs mesures visant à réduire les dispositifs de défiscalisation des investissements en outre-mer. Ces mesures, prévues par les articles 13 et 58 du présent projet de loi de finances, doivent mettre un terme à la hausse des dépenses fiscales ultramarines, qui se confirme d'année en année.

Vos rapporteurs spéciaux renvoient, pour le détail des commentaires des dispositifs de réduction des « niches fiscales », aux tomes II et III du rapport général.

Les mesures proposées s'appliqueront à compter du 1er janvier 2011, pour l'imposition des revenus de l'année 2011. Par conséquent, elles n'auront d'effet budgétaire qu'à compter de l'exercice 2012. Il en résulte, comme l'indique le tableau ci-dessous, que **les dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer » ne devraient diminuer qu'en 2012 et continueront provisoirement à augmenter entre 2010 et 2011.**

**Le coût des principales dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer »**

(en millions d'euros)

Dispositif	Base légale	Impôt concerné	Chiffrage pour 2010	Chiffrage pour 2011
Taux de TVA minoré	Art. 296 du code général des impôts (CGI)	TVA	1 090	1 090
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 199 <i>undecies</i> B du CGI	IR	700	700
Défiscalisation des investissements en matière de logement	Art. 199 <i>undecies</i> A et 199 <i>undecies</i> D du CGI	IR	370	370
Réduction du barème de l'impôt sur le revenu	Art. 197-I-3 du CGI	IR	280	290
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> du CGI	IS	135	155
TVA dite « non perçue récupérable »	Art. 295 A du CGI	TVA	100	100
Réduction de base fiscale pour les exploitations situées dans les DOM	Art. 217 <i>bis</i> du CGI	IS	90	100
Exclusion du champ d'application de la TIPP	Art. 267 du code des douanes	TIPP	99	99
Zones franches d'activités	Art. 44 <i>quaterdecies</i> du CGI	IR et IS	90	90
<b>Autres dépenses fiscales rattachées à la mission</b>			221	241
<b>Total</b>			<b>3 175</b>	<b>3 235</b>

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

Ainsi, les chiffres du projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances indiquent que **le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer » augmentera de 60 millions d'euros entre 2010 et 2011, soit une hausse, relativement réduite, de 1,9 %.**

**Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent toutefois sur la fiabilité des chiffreages présentés par le Gouvernement.** En effet, la somme des dépenses fiscales pour l'année 2010 figurant dans le tableau ci-dessus, à hauteur de 3,175 milliards d'euros, résulte des chiffreages actualisés figurant

dans le présent projet de loi de finances. Mais l'évaluation des mêmes dépenses fiscales il y a un an, dans le projet de loi de finances pour 2010, était de 3,620 milliards d'euros, soit un montant plus élevé de 445 millions d'euros. Certes, cette diminution du coût des dépenses fiscales par rapport aux prévisions trouve probablement une part d'explication dans la crise économique, particulièrement durement subie en outre-mer, ainsi que dans le caractère optimiste des prévisions gouvernementales pour la mise en œuvre des nouveaux dispositifs de défiscalisation prévus par la LODEOM.

Toutefois, **vos rapporteurs spéciaux expriment la crainte que l'administration soit en réalité dans l'incapacité d'évaluer précisément le coût des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer »**. Ils estiment que les chiffres avancés doivent être considérés avec une marge d'erreur de plus ou moins 15 %. Cette difficulté d'évaluation du coût des dépenses **fiscales rend extrêmement complexe toute tentative d'établir un bilan de leur performance**. En effet, comment juger l'efficacité de mesures dont le coût n'est connu qu'avec une marge d'erreur aussi importante lorsque, par ailleurs, l'évaluation des conséquences économiques et sociales de ces dispositifs est également lacunaire ?

## II. L'EVOLUTION DES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION

### A. LE PROGRAMME N° 138 « EMPLOI OUTRE-MER » EST MARQUÉ PAR LA MONTÉE EN PUISSANCE DU SMA

#### Répartition des crédits entre les actions du programme n° 138

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2010	PLF 2011	Evolution	LFI 2010	PLF 2011	Evolution
<b>Action 1 « Soutien aux entreprises »</b>	1 129,7	1 112,0	- 1,6 %	1 130,7	1 112,0	- 1,7 %
<b>Action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »</b>	182,5	239,9	+ 31,5 %	172,2	219,6	+ 27,5 %
<b>Total</b>	1 312,2	1 351,8	+ 3,0 %	1 302,9	1 331,6	+ 2,2 %

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

L'analyse de l'évolution des crédits des deux actions du programme n° 138 « Emploi outre-mer » indique que la hausse globale des crédits du programme résulte d'une **forte progression du budget consacré à l'aide à la réinsertion et à la qualification professionnelle**, alors que les crédits consacrés à l'action « Soutien aux entreprises » diminuent.

#### 1. Des impayés à la sécurité sociale qui devraient de nouveau augmenter

L'action « Soutien aux entreprises » regroupe essentiellement les crédits destinés à compenser aux organismes de sécurité sociale le coût des exonérations de charges sociales spécifiques aux territoires ultramarins. Ce dispositif d'exonération a été réformé par l'article 159 de la loi de finances pour 2009<sup>1</sup> puis par l'article 25 de la LODEOM afin de plafonner le montant maximal d'exonération et donc de recentrer le dispositif sur les salaires bas et intermédiaires.

**Les économies résultant de cette réforme sont estimées à 64 millions d'euros en année pleine**, qui permettent de réduire d'autant les crédits consacrés au remboursement des pertes de recettes des organismes de sécurité sociale.

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

Toutefois, malgré cette diminution, **l'enveloppe prévue pour 2011 ne devrait pas suffire pas à couvrir les besoins**. En effet, d'après les estimations fournies par les organismes de sécurité sociale, leurs besoins en matière de compensation d'exonérations s'élèveraient pour 2011 à 1 149,9 millions d'euros. Or, l'enveloppe prévue dans le présent projet de loi de finances est de 1.087 millions d'euros, soit un **différentiel de 62,9 millions**. Vos rapporteurs spéciaux avaient relevé la même insuffisance lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, soulignant que « *l'ensemble des besoins identifiés pour l'année 2010, [s'élevaient] à 1 159 millions d'euros, soit 55 millions d'euros de plus que les montants inscrits au projet de loi de finances* »<sup>1</sup>. D'après les dernières informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, le montant des besoins liés aux exonérations de cotisations sociales s'élèvera finalement pour 2010 à 1 117 millions d'euros, soit 13 millions de plus que la dotation inscrite en loi de finances initiale.

De manière générale, vos rapporteurs spéciaux constatent que **la sous-budgétisation des crédits destinés à la compensation des exonérations de charges sociales est une constante dans le budget de la mission « Outre-mer »**. Cette pratique conduit à des opérations récurrentes d'abondement de la ligne budgétaire, afin d'acquitter les impayés résultant de ces sous-budgétisations.

Ainsi, une convention, signée en octobre 2007 entre la caisse d'amortissement de la dette sociale et le régime général de sécurité sociale, avait permis un allègement significatif des sommes restant dues par l'Etat au 31 décembre 2006, grâce à un remboursement de 352,3 millions d'euros.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 2008<sup>2</sup> a ouvert 373,45 millions d'euros au titre du financement des sommes restant dues par l'Etat pour le dispositif d'exonérations applicable en outre-mer. Enfin, la loi de finances rectificative pour 2009 a prévu d'abonder ces crédits d'un montant supplémentaire de 441,7 millions d'euros.

Compte tenu de ces différents mouvements, **le montant des impayés du ministère chargé de l'outre-mer aux organismes de sécurité sociale depuis 2005 jusqu'à fin 2009 avait été ramené à un total de 76,7 millions d'euros**. Il est à craindre que l'exécution de l'exercice 2010 ainsi que le projet de budget pour 2011 ne viennent accroître cette somme.

C'est pourquoi votre commission des finances vous propose un **amendement afin de réduire une partie du différentiel estimé entre les besoins identifiés par les organismes de sécurité sociale et les crédits prévus pour compenser les exonérations de charges sociales** qu'ils subiront en 2011, à hauteur de 24,8 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 101 - Tome III - Annexe 18 (2009-2010), loi de finances pour 2010 - Outre-mer, Marc Massion et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux.

<sup>2</sup> Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008.

## **2. Une aide au fret qui tarde à se matérialiser**

Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances prévoit une enveloppe de **25 millions d'euros en faveur du dispositif d'aide aux entreprises pour le fret, prévu par l'article 24 de la LODEOM**. Cette aide doit servir à abaisser le coût du fret des matières premières ou des produits lorsque ces derniers entrent dans un processus de production localisé en outre-mer. Elle complète l'aide accordée en ce sens par l'Union européenne.

Toutefois, comme indiqué plus haut, **les décrets d'application conditionnant le versement de cette aide n'ont toujours pas été pris**. Il conviendra donc qu'ils le soient rapidement pour que la ligne budgétaire prévue par la loi de finances pour 2011 puisse réellement être débloquée.

## **3. La montée en puissance du service militaire adapté (SMA) jusqu'en 2014**

En février 2009, le Président de la République annonçait un doublement de **la capacité de formation du service militaire adapté (SMA)**, celle-ci **devant passer d'un effectif de 2 900 volontaires en 2009 à 6 000**, dans le cadre d'un programme dénommé « SMA 6 000 ».

Dans leur rapport précité sur la mission « Outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010, vos rapporteurs spéciaux avaient relevé que *« ni l'augmentation des crédits budgétaires consacrés au SMA ni celle des effectifs d'encadrement du programme ne connaîtront une hausse équivalente à celle du nombre de bénéficiaires du dispositif »*. Cet afflux de nouveaux volontaires sans moyens suffisants risquait de réduire l'efficacité globale du dispositif du SMA.

### **Le service militaire adapté**

Créé en 1961, le service militaire adapté (SMA) est un organisme d'insertion professionnelle relevant du ministère de l'outre-mer. Le SMA participe également, par les chantiers d'application qu'il conduit, à la mise en valeur des collectivités d'outre-mer et, au titre de son statut militaire, à l'exécution des plans d'urgence et de secours en cas de catastrophe naturelle.

Il a formé en 2009 2 900 jeunes volontaires (de 18 à 26 ans), répartis en sept corps de troupe outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française).

L'originalité du SMA consiste à associer une formation citoyenne, militaire et professionnelle, en travaillant donc à la fois sur les « savoir », les « savoir-faire » et les « savoir-être » de jeunes qui ont été confrontés à l'échec scolaire (recrutement 2007 : 30 % d'illettrés et 60 % de jeunes sans brevet des collèges).

Les douze mois passés au SMA comprennent :

- un mois de formation militaire ;
- 800 heures de formation professionnelle dans l'une des cinquante filières existantes ;
- une remise à niveau scolaire en tant que de besoin ;
- la préparation et le passage du permis de conduire ;
- la préparation et le passage de l'attestation de premiers secours ;
- le cas échéant, un chantier d'application.

Cette action est renforcée par l'accompagnement permanent des volontaires, fondé sur l'internat et un suivi individualisé vers l'emploi.

Au terme de leur année au SMA, la quasi-totalité des jeunes obtiennent un diplôme spécifique qui sanctionne leur formation : le Certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI).

*Source : « L'insertion professionnelle des jeunes d'outre-mer », ministère de l'outre-mer, 30 avril 2009*

**L'examen du présent projet de loi de finances a été l'occasion pour vos rapporteurs spéciaux d'obtenir du ministère chargé de l'outre-mer des explications sur ce sujet.**

Il apparaît ainsi, d'une part, qu'après une hausse déjà importante entre 2009 et 2010, **les crédits consacrés au SMA augmentent fortement dans le présent projet de loi de finances**, comme l'indique le tableau ci-dessous : **+ 40,5 % en AE et + 37,1 % en CP.**

### Montant des crédits consacrés au SMA

(en millions d'euros)

	2009	2010	Evolution 2009 / 2010	2011	Evolution 2010 / 2011
<b>AE</b>	123,0	143,2	+ 16,4 %	201,2	+ 40,5 %
<b>CP</b>	122,7	131,9	+ 7,5 %	180,9	+ 37,1 %

Source : réponses aux questionnaires adressés par vos rapporteurs spéciaux

Cette hausse des crédits correspond essentiellement à des investissements nouveaux destinés à augmenter les capacités d'accueil des volontaires.

D'autre part, **le doublement des effectifs bénéficiant du dispositif du SMA n'entraîne pas mécaniquement un doublement des crédits consacrés au dispositif**. En effet, les nouveaux bénéficiaires appartiendront à un public différent. Alors que les volontaires actuels sont essentiellement des jeunes ultramarins non diplômés, bénéficiant d'un cursus de formation long, les nouveaux bénéficiaires seront des jeunes diplômés en chômage de longue durée, qui se verront proposer un cursus d'accompagnement court. Il en résulte, par exemple, qu'une place supplémentaire annuelle en capacité de formation au SMA pourra correspondre à deux volontaires supplémentaires qui recevront chacun une formation semestrielle. Ainsi, comme l'indique le ministère chargé de l'outre-mer, « *le nombre de places offertes aux volontaires bénéficiant du dispositif sera décorrélié de celui des équivalents temps plein travaillé (ETPT) accordés annuellement* ». Il en résulte que le coût du dispositif par stagiaire, tant en locaux qu'en personnel d'encadrement, n'aura pas nécessairement à doubler pour faire face au doublement du nombre de volontaires.

Ainsi, comme l'indique le tableau ci-dessous, le doublement du nombre de places de stages ouvertes dans l'année, entre 2009 et 2014, se fera parallèlement à une augmentation des ETPT du dispositif qui ne sera que de 51,7 %.

### Evolution de la capacité d'accueil du SMA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>ETPT de volontaires</b>	2 900	2 954	3 238	3 811	4 151	4 400
<b>Places de stages ouvertes dans l'année</b>	2 900	2 954	4 176	4 866	5 244	5 965

Source : réponses aux questionnaires transmis par vos rapporteurs spéciaux

Si le nombre de bénéficiaires du SMA doublera donc à l'horizon 2014, la capacité d'accueil du dispositif ne suivra pas la même tendance. Il reviendra à vos rapporteurs spéciaux de vérifier l'efficacité de la nouvelle formation mise en place, une fois l'objectif du « SMA 6 000 » atteint, en espérant que ses performances soient d'aussi bonne qualité que celles du SMA actuel.

#### 4. Mieux contrôler l'efficacité de LADOM

**Par arrêté du 19 février 2010, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) a remplacé l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT). LADOM reste, comme l'ANT, l'unique opérateur de la mission « Outre-mer ».**

Le changement de dénomination de l'agence correspond à une évolution de ses missions. En effet, l'ANT gère la formation professionnelle en mobilité entre l'outre-mer et la métropole en prenant en charge des déplacements liés à l'accomplissement de stages pratiques en entreprise ou effectués pour passer en métropole des oraux d'examens et de concours. **Le rôle de LADOM a été étendu** à l'ensemble du pilotage de la continuité territoriale. Ainsi, elle doit notamment se voir déléguer la gestion des aides émanant du fonds de continuité territoriale créé par l'article 50 de la LODEOM pour financer une partie à la fois des titres de transport et des aides à la mobilité destinées aux étudiants. Toutefois, comme vos rapporteurs spéciaux l'ont indiqué plus haut, les décrets relatifs au fonds de continuité territoriale ne sont pas encore parus. LADOM est donc actuellement une structure nouvelle en attente de la pleine montée en charge de ses missions.

### **Les compétences de LADOM**

Avec son organisation territoriale, l'Agence dispose d'une compétence transversale « d'assembleur » de parcours de formation :

- elle met en œuvre une analyse de la demande et conseille les porteurs de projet de mobilité, au moyen d'une évaluation et d'un positionnement vers la formation la plus adaptée ;
- elle assure l'ingénierie des parcours : gestion des appels à projets, élaboration et diffusion de la programmation, gestion des relations contractuelles avec les organismes prestataires ;
- elle verse à chaque bénéficiaire les indemnités et aides prévues légalement ou conventionnellement par l'État et les collectivités d'outre-mer ;
- elle met en œuvre une prestation d'accueil et d'accompagnement personnel : logistique du voyage, réservation du logement ;
- elle assure une évaluation régulière du parcours de qualification au moyen de bilans d'étapes, en lien avec les organismes de formation ;
- elle apporte aux organismes et aux partenaires de la politique de mobilité un appui et une expertise pour rendre leur intervention plus efficiente ;
- elle met en œuvre une action de tutorat pour permettre aux bénéficiaires un accès à l'emploi.

*Source : réponses aux questionnaires transmis par vos rapporteurs spéciaux*

**Malgré l'absence des mesures d'application de l'article 50 de la LODEOM, LADOM s'est vu confier dès 2010 la gestion des dispositifs auxquels doit se substituer le fonds de continuité territoriale. Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances justifie ainsi la multiplication par près de quatre des crédits alloués par l'Etat au financement de LADOM en 2011.**

Ainsi, les recettes annuelles de l'agence devraient être composées, en 2011 :

- de **65,3 millions d'euros en provenance de l'Etat**, dont 9,1 millions de subventions pour charges de service public. Le présent programme, avec 30,2 millions d'euros en 2011, sera le principal contributeur au financement de LADOM. En 2010, le financement par l'Etat ne s'élevait qu'à 17,1 millions d'euros ;
- de **fonds en provenance des régions et des collectivités d'outre-mer, qui s'élèveront, en 2011, à 11,2 millions d'euros ;**
- de contributions du **Fonds social européen (FSE), à hauteur de 6,3 millions d'euros par an.**

LADOM disposera par ailleurs de 152 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT) en 2011, soit 28 ETPT de plus qu'en 2010.

Déjà, en 2009, vos rapporteurs spéciaux s'interrogeaient sur le fonctionnement de l'ANT, à propos duquel peu d'informations étaient

disponibles. Le taux d'insertion des stagiaires dans l'emploi était de seulement 37 % et aucun détail n'était disponible sur l'utilisation des fonds de l'agence. Ils indiquaient, dans leur rapport budgétaire, qu'ils « *veilleraient, dans le cadre de leurs contrôles à venir, à ce que soit clarifiée et, le cas échéant, améliorée, la performance de cet opérateur des politiques de l'Etat en outre-mer* ».

Le quadruplement, en 2011, de la charge financière que représente LADOM pour l'Etat parallèlement à l'absence de publication des décrets d'application devant permettre l'entrée en vigueur du fonds de continuité territoriale a incité le bureau de la commission à proposer de **solliciter de la Cour des comptes, dans le cadre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), un contrôle sur l'efficacité de LADOM**, dont il serait rendu compte dans le courant de l'année 2011.

***B. LE PROGRAMME N° 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER » : UN ENSEMBLE COMPOSITE***

Comme l'indique le tableau de la page suivante, **les crédits du programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer » diminuent assez fortement en 2011 par rapport en 2010 : - 6 % en AE et - 10,4 % en CP.** Cette contraction s'explique essentiellement par celle des dotations de l'action 6 « Collectivités territoriales », qui baissent de 28,5 millions d'euros en AE et de 47,1 millions d'euros en CP. La diminution des AE s'explique également par la réduction des crédits alloués au Fonds exceptionnel d'investissement, qui passent de 40 millions d'euros en 2010 à 10 millions en 2011.

## L'évolution des crédits du programme

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2010	PLF 2011	Evolution	LFI 2010	PLF 2011	Evolution
Action 1 « Logement »	274,5	274,5	0,0 %	216,5	195,3	- 9,8 %
Action 2 « Aménagement du territoire »	177,0	202,2	+ 14,2 %	156,8	148,4	- 5,4 %
Action 3 « Continuité territoriale »	54,5	51,6	- 5,3 %	54,5	51,6	- 5,3 %
Action 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport »	34,6	37,4	+ 8,1%	34,6	37,4	+ 8,1 %
Action 6 « Collectivités territoriales »	224,2	195,7	- 12,7 %	226,3	179,2	- 20,8 %
Action 7 « Insertion économique et coopération régionales »	2,8	2,8	0,0 %	2,8	2,8	0,0 %
Action 8 « Fonds exceptionnel d'investissement »	40,0	10,0	- 75,0 %	17,0	21,5	+ 26,5 %
Action 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires »	48,0	30,0	- 37,5 %	12,0	9,5	- 20,8 %
<b>Total</b>	<b>855,6</b>	<b>804,1</b>	<b>- 6,0 %</b>	<b>720,5</b>	<b>645,7</b>	<b>- 10,4 %</b>

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

### 1. La LODEOM ne permet pas encore de résoudre le problème du logement en outre-mer

#### a) Des réalisations sans commune mesure avec l'ampleur des besoins

La LODEOM a profondément modifié le dispositif de soutien à la construction et à la réhabilitation de logements en outre-mer, principalement à travers le **recentrage de la défiscalisation locative sur le logement social**, plutôt que son application au logement libre, et l'adaptation du dispositif de défiscalisation dit « Scellier » à l'outre-mer.

Toutefois, force est de constater que **les résultats ne sont pas encore à la hauteur des besoins des populations ultramarines**. Comme l'indique le tableau ci-dessous, **le nombre de constructions neuves financées dans les DOM en 2009 s'élèvera à près de 6 200**, alors que les besoins en logement pour la seule Guadeloupe, par exemple, sont estimés à 13 000 et qu'il faudrait pour satisfaire la demande, **construire près de 45 000 logements par an dans les DOM**.

#### Nombre de logements neufs financés

	2006	2007	2008	2009
<b>Guadeloupe et Saint-Martin</b>	1 803	1 577	1 491	1 221
<b>Martinique</b>	597	418	729	701
<b>Guyane</b>	704	1 029	1 027	1 077
<b>La Réunion</b>	2 761	2 144	2 275	3 031
<b>Mayotte</b>	65	120	136	158
<b>Total</b>	5 930	5 288	5 658	6 188

Source : réponses aux questionnaires adressés par vos rapporteurs spéciaux

#### *b) L'attente du plein effet de la LODEOM*

Les chiffres des réalisations ne sont pas encore disponibles pour l'année 2010 mais il est à craindre que, comme en 2009, aucun bénéfice majeur ne puisse être pour le moment constaté du fait de l'adoption de la LODEOM. En effet, les décrets d'application du nouveau dispositif de défiscalisation du logement social ne sont parus que le 15 janvier 2010. Or, ces opérations sont complexes à réaliser et sont en général mises en œuvre sur plus d'une année. Cela explique qu'au 30 septembre 2010, seuls 829 logements en défiscalisation aient été agréés. Le ministère chargé de l'outre-mer indique toutefois que « *l'évolution du nombre de dossiers déposés laisse présager une montée en puissance du dispositif de nature à provoquer un effet levier sur la production globale* ». D'après les informations recueillies auprès du Gouvernement, le montant des AE consommées au 1er septembre 2010 serait supérieur au double de celles consommées au 1er septembre 2009, ce qui apparaît effectivement comme **un signe encourageant de reprise sur le secteur du logement**.

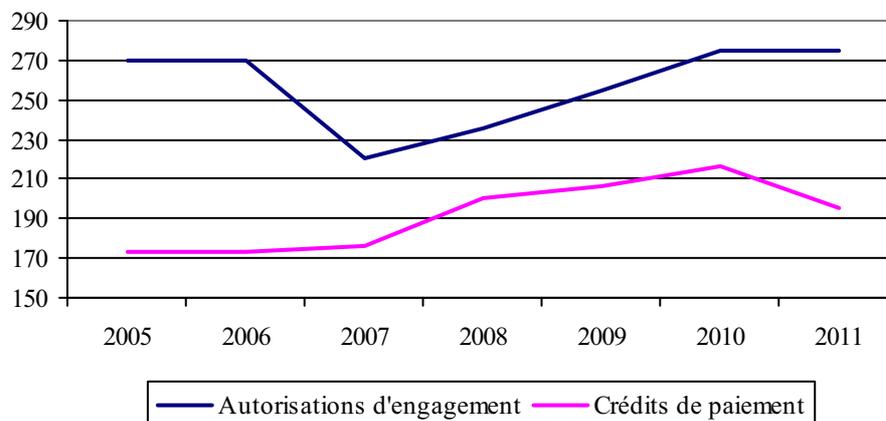
Vos rapporteurs spéciaux espèrent que la mise en œuvre du recentrage de la défiscalisation sur le logement social permettra enfin de voir la construction de logements en outre-mer progresser de manière significative, afin de rattraper le retard des années passées et de répondre aux besoins des populations locales. Les réalisations financées en 2010 donneront une première indication sur ce point. **Il faudra par ailleurs veiller à ce que le cumul de la LBU et des dispositifs de défiscalisation soit facilité par les services de l'Etat**, ce qui ne semble pas être le cas pour l'instant, d'après les premières remontées d'informations en provenance des DOM.

*c) Une ligne budgétaire unique (LBU) préservée*

Parallèlement aux dispositifs de défiscalisation, **le montant des autorisations d'engagement de la ligne budgétaire unique (LBU) consacrée au logement en outre-mer n'a pas été réduit**, ce qui est de nature à calmer les craintes qui s'étaient parfois exprimées en ce sens lors de l'examen de la LODEOM. Ainsi, pour l'année 2011, le projet annuel de performances prévoit d'abonder la LBU à hauteur de 274 millions d'euros en AE, soit un montant égal à celui prévu par la loi de finances initiale pour 2010.

**Montant des crédits consacrés à la ligne budgétaire unique**

*(en millions d'euros)*



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

**Les CP consacrés à la LBU sont, quant à eux, en diminution.** Ils passent de 216,4 millions d'euros en 2010 à 194,8 millions d'euros en 2011, soit une baisse de 10 %. Cette contraction est le reflet de difficultés pour mener à bien les projets financés les années passées et traduit la baisse du nombre de logements effectivement construits en outre-mer. Elle ne résulte donc pas d'une volonté de réduire les fonds consacrés à cette action. Elle est la conséquence mécanique des difficultés, identifiées par la commission des

finances<sup>1</sup>, pour utiliser les autorisations d'engagement des années passées et mener à bien les opérations de construction de logement en outre-mer.

La diminution des CP et l'augmentation de l'écart entre les AE et les CP de la ligne budgétaire unique (LBU) consacrée au logement en outre-mer paraît donc justifiée dans le cadre du présent projet de loi de finances. Elle ne conduira donc vraisemblablement pas à une augmentation de la dette de l'Etat vis-à-vis des bailleurs sociaux. Ainsi, **vos rapporteurs spéciaux se réjouissent que la question de la dette de l'Etat auprès des bailleurs sociaux se pose aujourd'hui avec moins d'acuité**. Cette dette, qui résultait d'une sous-budgétisation des CP de la LBU par rapport aux AE, s'élevait à 115 millions d'euros en 2006. Le rapprochement des AE et des CP, prôné par la commission des finances, a été mis en œuvre et la dette a pu être largement comblée. D'après les informations transmises par le ministère chargé de l'outre-mer, **le montant des factures impayées au 31 décembre 2009 ne s'élevait qu'à 8,6 millions d'euros**, correspondant essentiellement à des paiements effectués dès le début de l'année 2010. **Le phénomène des impayés est donc devenu frictionnel** et la commission des finances veillera à ce qu'il le reste.

*d) Le rôle renforcé des Fonds régionaux d'aménagement foncier urbain dans la politique de résorption de l'habitat insalubre*

Au sein de la LBU, le projet de loi de finances pour 2011 prévoit de **renforcer les crédits consacrés aux Fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU)** à destination du logement social et de la viabilisation des quartiers d'habitat spontané.

Créé par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000<sup>2</sup>, les FRAFU avaient pour objectif de « *coordonner les interventions financières de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'Union européenne, en vue d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation des équipements nécessaires à l'aménagement d'espaces déjà urbanisés ou qui ont vocation à l'être en vertu des documents d'urbanisme applicables* ». Ce dispositif a été modifié par décret<sup>3</sup>, en 2009, afin de permettre à l'Etat de financer seul, *via* les FRAFU, des opérations d'aménagement destinées à l'accroissement du logement social. Les FRAFU se substitueront donc à la procédure de participation à l'aménagement des quartiers (PAQ), qui visait à encourager les collectivités locales à développer des opérations d'aménagement et qui n'a jamais rencontré le succès escompté. Ainsi, 32,5 millions d'euros en AE et 25,75 millions d'euros en CP transiteront par les FRAFU en 2011.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information n° 355 (2007-2008), « *Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer* », Henri Torre, fait au nom de la commission des finances.

<sup>2</sup> Loi n° 2000-1207.

<sup>3</sup> Décret n° 2009-787 du 23 juin 2009.

Par ailleurs, **les crédits consacrés au soutien des collectivités locales pour leur politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI) sont en forte hausse** : 36 millions d'euros en AE et 28,5 millions d'euros en CP y seront consacrés en 2011, contre respectivement 26 millions et 22,1 millions en 2010. Ce soutien à la RHI peut également intervenir *via* les FRAFU, en recentrant le dispositif de la RHI sur les opérations nécessitant une intervention lourde sur les habitations.

*e) Vers une création du groupement d'intérêt public « indivision » en 2011 ?*

Le présent projet de loi de finances prévoit une enveloppe de 500 000 euros pour la mise en place, prévue par l'article 35 de la LODEOM, du groupement d'intérêt public chargé de remédier aux problèmes résultant des fréquentes situations d'indivision dans les DOM.

Au cours de l'année 2010, une mission de préfiguration s'est déroulée et le ministère chargé de l'outre-mer prévoit que **le démarrage et la mise en place opérationnelle du GIP auront lieu en 2011.**

## **2. La montée en puissance du Fonds mahorais de développement économique, social et culturel**

L'action n° 2 « Aménagement du territoire » est essentiellement marquée, en 2011, par la montée en puissance du **Fonds mahorais de développement économique, social et culturel**. Ce fonds a été créé par l'article 43 de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte<sup>1</sup> et « *a pour objet l'octroi de subventions destinées, en complément des financements prévus dans les différentes conventions conclues entre l'Etat et la collectivité départementale de Mayotte, à mettre en œuvre des projets publics ou privés d'aménagement et d'équipement du territoire et à soutenir le développement des entreprises* ».

Il n'était doté que de 600 000 euros (AE = CP) en 2010 et **le présent projet de loi de finances prévoit de renforcer ses moyens de manière conséquente puisque l'Etat versera une subvention de 10 millions d'euros en AE et de 2,9 millions d'euros en CP**. Sur ce montant, le projet annuel de performances indique que « *70 % seront consacrés au développement d'infrastructures publiques et 30 % aux projets d'investissement du secteur privé* ». Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent que se réjouir que l'Etat renforce son action sur le territoire mahorais, en vue de sa départementalisation. Il conviendra toutefois de **contrôler à quelles actions prioritaires sont destinés les crédits, en très forte augmentation, accordés au fonds mahorais de développement économique, social et culturel**, aucune information n'ayant été fournie par le Gouvernement sur ce point.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2001-616.

Par ailleurs, le présent projet de loi de finances prévoit **d'accroître de 8,2 % les autorisations d'engagements destinées au financement des contrats de projets et des contrats de développement passés entre l'Etat et les collectivités territoriales d'outre-mer**. Ils représenteront, en 2011, 180,8 millions d'euros. Cette hausse résulte partiellement du rattachement à la mission « Outre-mer » de crédits auparavant regroupés dans quatre autres missions budgétaires. Elle doit également répondre au retard pris depuis 2007 dans l'engagement des crédits inscrits à ces conventions. Plusieurs raisons expliquent ces retards :

- la signature des programmes opérationnels européens a été plus longue que prévu. Or, la majeure partie des opérations inscrites au titre des contrats de projets Etat-région prévoient des cofinancements européens ;
- le ministère chargé de l'outre-mer pointe également la « *faiblesse d'ingénierie* » dans les territoires, qui rend la mise en œuvre des projets plus longue et plus complexe ;
- enfin, la crise aux Antilles, en 2009, a également participé au retard des projets.

### **3. Une réforme de la continuité territoriale à mettre en œuvre**

**L'action n° 3 « Continuité territoriale » fait apparaître pour 2011 des crédits en diminution de 5,3 % à 51,6 millions d'euros (AE = CP)**. Ces crédits sont essentiellement destinés au financement du fonds de continuité territoriale prévu par l'article 50 de la LODEOM.

Or, comme indiqué plus haut concernant le rôle de LADOM dans la mise en œuvre du dispositif de continuité territoriale, les décrets d'application de ce dispositif font partie de ceux qui n'ont pas encore été publiés. Vos rapporteurs spéciaux rappellent l'urgence qu'ils le soient dans les plus brefs délais afin de pouvoir mettre en œuvre la rationalisation des aides à la continuité territoriale et l'amélioration du dispositif de gestion de ces aides prévues par la LODEOM.

### **4. L'action n° 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports »**

Les crédits destinés à l'action n° 4 augmentent de 2,7 millions d'euros (AE = CP) entre les exercices 2010 et 2011, ce qui résulte de deux facteurs :

- d'une part, la **hausse des crédits consacrés au financement de l'agence de santé dans les îles Wallis-et-Futuna**, qui constituent la principale enveloppe budgétaire de cette action avec 24,8 millions d'euros pour l'année 2011. Vos rapporteurs spéciaux renouvellent leurs interrogations sur la gestion de cette agence, qui devrait relever du ministère chargé de la santé et non de celui chargé de l'outre-mer, dans un contexte où, comme

l'a rappelé la commission des finances<sup>1</sup>, la DéGéOM dispose de trop peu d'effectifs pour mettre en œuvre les missions d'évaluation des politiques publiques qui sont les siennes ;

- d'autre part, l'ouverture de **2,1 millions d'euros de crédits destinés à financer des manifestations dans le cadre de « l'année de l'outre-mer »** (le Président de la République ayant déclaré l'année 2011 « année de l'outre-mer » à l'occasion du comité interministériel de l'outre-mer du 6 octobre 2009). Il conviendra que le Gouvernement détaille les modalités d'utilisation de ces fonds.

### **5. La réforme de l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne**

L'action n° 6 « Collectivités territoriales », rassemble plusieurs dotations de l'Etat au profit des collectivités territoriales ultramarines. Elle est dotée, pour l'année 2011, de **195,7 millions d'euros en AE** et de **179,2 millions d'euros en CP**, qui correspondent principalement aux dotations versées à la Polynésie française.

Ces crédits sont **en baisse de 6 % en AE et de 14,8 % en CP** par rapport à 2010, ce qui explique largement la diminution des crédits du programme et de la mission.

Cette baisse résulte directement de **la fin, au 31 décembre 2010, du versement des reliquats de l'ex-Fonds pour la reconversion de l'économie de la Polynésie française (FREPF), prévu par la convention du 25 juillet 1996 pour compenser les effets de l'arrêt des effets nucléaires et du démantèlement du centre d'expérimentation du Pacifique**. La convention avait elle-même prévu ce terme. Or, les montants du fonds s'élevaient en 2010 à 31,1 millions d'euros en AE et 37,2 millions d'euros en CP.

Parallèlement, **le présent projet de loi de finances prévoit, dans son article 77 rattaché à la mission « Outre-mer », de réformer la dotation globale de développement économique de la Polynésie française (DGDE)<sup>2</sup>.**

Ainsi, sont prévus **158,8 millions d'euros en AE** pour 2011, en faveur de la Polynésie française, répartis comme suit :

- 90,6 millions d'euros pour la dotation globale d'autonomie, 9,1 millions d'euros pour la dotation territoriale d'investissement des communes et 51,3 millions d'euros pour la contractualisation des projets d'investissement, soit un total de **150,9 millions d'euros correspondant aux AE de l'actuelle DGDE** ;

---

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information n° 8 (2010-2011), « Administration centrale de l'outre-mer : une réforme à marche forcée et inachevée », Marc Massion, rapporteur spécial, fait au nom de la commission des finances.

<sup>2</sup> Se reporter au commentaire de cet article à la fin du présent rapport.

- **7,9 millions d'euros correspondant au solde des sommes à verser** à la Polynésie française au titre des dispositifs actuellement existants mais mis en extinction.

Les CP prévus pour 2011 en faveur de la Polynésie française s'élèvent pour leur part à **141,6 millions d'euros**, ainsi répartis :

- **90,6 millions d'euros** pour la dotation globale d'autonomie et **9,1 millions d'euros** pour la dotation territoriale d'investissement des communes - dans les deux cas, les montants des CP sont égaux à ceux des AE, dans la logique des dotations de l'Etat ;
- **7,7 millions d'euros pour les opérations d'investissement** contractualisées, pour lesquelles il est logique que le montant des CP soit inférieur à celui des AE, les opérations d'investissement étant en général réalisées sur plusieurs années ;
- **34,3 millions d'euros pour solder les sommes à verser** au titre des dispositifs actuellement existants et qui disparaissent en 2011.

#### **6. Une réduction des crédits du fonds exceptionnel d'investissement**

Le **fonds exceptionnel d'investissement (FEI)** a été créé par l'article 31 de la LODEOM afin de participer au financement d'équipements structurants, en partenariat avec les collectivités territoriales d'outre-mer.

Il avait été doté, en loi de finances initiale pour 2009, de 40 millions d'euros en AE et de 16 millions d'euros en CP puis abondé en cours de gestion, dans le cadre du plan de relance, à hauteur de 125 millions d'euros. En 2010, la dotation du FEI s'est élevée à 40 millions d'euros en AE et à 17 millions d'euros en CP.

Le présent projet de loi de finances prévoit de **réduire des trois quarts le montant des AE destinées au FEI, qui s'élèveront à 10 millions d'euros**, alors que 21,5 millions d'euros de CP permettront de financer les projets engagés depuis 2009. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, cette hausse participe de la sortie du plan de relance. Il convient toutefois de relever qu'avant la mise en œuvre de ce plan, le FEI était doté de 40 millions d'euros et que c'est donc une diminution nette de son montant qui est proposée pour 2011, hors effets du plan de relance.

Le tableau ci-dessous indique les projets pour le financement desquels les crédits ouverts dans la précédente loi de finances ont été utilisés.

**Utilisation des autorisations d'engagement ouvertes en 2010 en faveur du  
Fonds exceptionnel d'investissement**

*(en euros)*

<b>Territoire</b>	<b>Détail de l'opération</b>	<b>Coût total</b>	<b>Montant en provenance du FEI</b>
<b>Martinique</b>	SDIS : Construction du centre d'incendie et de secours de Fort-de-France	10 621 439	4 000 000
	Conseil général : Travaux de réparation du réseau d'adduction en eau potable suite aux intempéries de mai 2009 (quartiers Séguineau et Charpentier)	1 916 577	300 000
	Saint-Pierre : Aménagement du boulevard Saint Léger Lalung	2 395 000	284 000
	Saint-Pierre : Travaux d'aménagement des parkings et des trottoirs de la rue Bouillé	152 407	28 028
	Saint-Pierre : Mise en lumière des sites historiques et touristiques	209 848	39 871
	SMITOM : Traitement des déchets ligneux au CVO du Robert	2 500 000	250 000
	Saint Esprit : Rénovation du marché couvert	533 000	133 250
	Morne Rouge : Protection contre les inondations de la rivière des écrevisses	70 000	52 500
	ODYSSI : Réhabilitation de la chambre à manœuvre du poste de refoulement de la Pointe Simon	800 000	600 000
	SCNA : Travaux d'assainissement et canalisation d'eaux usées à Sainte Marie	174 000	78 300
	Vauclin : Aménagement de trottoirs et de caniveaux	154 558	115 918
	<b>Total</b>	<b>19 526 829</b>	<b>5 881 867</b>
<b>Guadeloupe</b>	Basse-Terre : Aménagement des berges de la rivière aux herbes en vue d'y établir le marché aux poissons	886 940	665 205
	Le Lamentin : Réseau d'assainissement à la cité Soleil et au lotissement Nouy Bagatelle	880 579	487 713
	Sainte Anne : Construction de l'école de French	1 700 000	850 000
	Saint Claude : Désenclavement du quartier Montéran Est et prise en compte des risques majeurs	1 910 152	955 076
	Capesterre Belle Eau : Construction de l'école élémentaire Moulin à Eau	4 266 879	2 133 440
	Pointe Noire : Travaux de renforcement de l'école des Plaines	905 000	271 500
	Terre de Haut : 2 <sup>ème</sup> tranche de la route du Bois Joli		42 800
	Opération en attente		216 282
<b>Total</b>	<b>10 549 550</b>	<b>5 622 016</b>	

<b>La Réunion</b>	Sainte Suzanne : Réfection de diverses voiries	350 000	262 500
	La Possession : Réalisation de l'adduction en eau potable de Bœuf Mort	681 180	400 000
	Bras Panon : Aménagement et réfection des voiries du centre ville	600 000	390 000
	Petite Ile : Construction d'un réservoir de 2000 m <sup>3</sup>	968 494	581 096
	Saint Leu : Remplacement de la canalisation d'eaux usées de Pointe au sel	300 000	225 000
	Renforcement du réseau d'eau potable sur Saint-Joseph	363 312	272 484
	Saint Benoit : Reconstruction du réservoir d'eau potable	515 000	257 500
	Le Port : Aménagement des voiries Aristide Bolon	2 698 081	400 000
	Saint Philippe : Réhabilitation de l'école maternelle du centre	262 000	196 500
	Salazie : Construction de deux réservoirs	789 000	591 750
	Saint Paul : Aménagement des plateaux sportifs de l'école élémentaire du Guillaume	412 969	309 727
	Cilaos : Réhabilitation de l'école du centre	466 878	105 047
	Saint Joseph : Ouvrage de franchissement de la ravine de Jean Petit	460 829	345 622
	Renforcement du réseau d'eau potable à Grand Fond à l'Entre Deux	233 170	174 877
	Les Avirons : Création d'une médiathèque	1 476 624	400 000
	La Plaine des Palmistes : Exploitation du forage de Bras Piton	366 830	275 123
	Sainte Rose : Aménagement des voiries communales	600 000	450 000
	<b>Total</b>	<b>11 544 367</b>	<b>5 637 226</b>
<b>Guyane</b>	Usine de traitement d'eau potable de Matiti		4 000 000
	Cayenne : Désenvasement du vieux port de Cayenne		450 000
	Matoury : Construction d'une maison des arts martiaux		510 000
	<b>Total</b>		<b>4 960 000</b>
<b>Mayotte</b>	Réalisation de la route d'accès à l'hôpital de Dzoumogné	2 350 000	1 762 000
	Réfection de l'atelier alimentaire du lycée agricole de Coconi	1 300 000	1 059 000
	Programme de rénovation des PMI de Ouangani et de Pamandzi	1 050 000	787 000
	Acquisition et aménagement du nouveau bâtiment des archives départementales	2 250 000	1 687 000
	Travaux d'urgence sur les gares maritimes de Mamoudzou et de Dzaoudzi et travaux d'urgence sur le quai Colas	850 000	637 500
	Etude de réhabilitation de la voie parallèle de Kaweni	90 000	67 500
	<b>Total</b>	<b>7 890 000</b>	<b>6 000 000</b>

<b>Nouvelle-Calédonie</b>	Gouvernement : Extension des locaux de l'Université de Nouville	2 159 500	483.800
	Province des Iles : Mise en place d'un osmoseur et aménagement du dispensaire de Tiga	269 852	202.389
	Canala : Eclairage photovoltaïque de cinq plateaux sportifs en tribus	145 490	109.118
	Gouvernement : Foyer d'accueil d'urgence et d'orientation de la protection judiciaire de la jeunesse	1 944 160	972.080
	Nouméa : Construction de cantines dans les écoles maternelles des quartiers sensibles		414.810
	<b>Total</b>	<b>4 519 002</b>	<b>2.182.197</b>
<b>Polynésie française</b>	Gouvernement : reconstruction de la route de ceinture de Tubuai		3.164.124
	Gouvernement : Création d'un centre de transformation à Hao pour la filière pêche	447 835	335.876
	<b>Total</b>	<b>447 835</b>	<b>3.500.000</b>
<b>Saint-Martin Saint-Barthélemy</b>	Saint Martin : Réhabilitation de la station d'épuration de la Pointe des Canoniers	656 379	492.000
	Saint Barthélemy : Construction de la station d'épuration de Gustavia	1 000 000	500.000
	<b>Total</b>	<b>1 656 379</b>	<b>992.000</b>
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	Participation à l'investissement Seafoods	1 000 000	1.000.000
	Saint-Pierre : Mise en conformité de l'école du Feu rouge	225 000	168.750
	<b>Total</b>	<b>1 225 000</b>	<b>1.168.750</b>
<b>Wallis-et-Futuna</b>	Opérations de reconstruction suite au cyclone Thomas	<b>1 500 000</b>	<b>1.500.000</b>
<b>TAAF<sup>16</sup></b>	Rénovation des bâtiments logement à Kerguelen	<b>850 000</b>	<b>637.500</b>
<b>Total</b>		<b>59 708 962</b>	<b>38 081 556</b>

Source : réponses aux questionnaires adressés par la commission des finances

Dans la très grande majorité des situations, le FEI permet à l'Etat de participer, aux côtés des collectivités territoriales, à des investissements qui sont effectivement structurants pour ces territoires. C'est le cas lorsqu'il contribue à financer des écoles, des réseaux d'assainissement ou des infrastructures de transports.

Toutefois, certains projets semblent correspondre de manière assez éloignée au principe, fixé par l'article 31 de la LODEOM, d'investissements « portant sur des équipements publics collectifs, lorsque ces investissements participent de façon déterminante au développement économique, social, environnemental et énergétique local ». Cette remarque vaut, par exemple, pour la construction d'une maison des arts martiaux à Matoury, en Guyane qui ne semble pas prioritaire au regard des enjeux auxquels fait face ce territoire, en termes de logements, d'infrastructures et d'équipements scolaires. Par ailleurs, aucune explication n'est fournie sur la dotation de 216 282 euros en Guadeloupe libellée « opération en attente ».

<sup>16</sup> Terres australes et antarctiques françaises.

## 7. L'appui à l'accès aux financements bancaires

Une nouvelle action n° 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires » regroupe deux dispositifs introduits lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 à l'Assemblée nationale, par un amendement du Gouvernement. Ces dispositifs visaient à traduire les engagements pris dans le cadre du comité interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009.

D'une part, le **fonds de garantie pour l'agriculture et la pêche** sera doté de 5 millions d'euros en CP en 2011. En revanche, aucun crédit n'est prévu en AE pour 2011 alors que le fonds était doté de 10 millions d'euros en 2010, ce qui **fait peser un doute sur ses modalités de fonctionnement**.

D'autre part, les **dispositifs de bonification des prêts octroyés par l'Agence française pour le développement (AFD) dans l'outre-mer**, transférés au sein de la mission « Outre-mer », sont maintenus. Ils seront dotés en 2011 :

- de **8,58 millions d'euros en AE et 1,3 million d'euros en CP pour les PME**, afin de renforcer leur capacité d'investissement ;
- de **21,42 millions d'euros en AE et 3,24 millions d'euros en CP pour les collectivités territoriales**, afin de faciliter le financement des grands projets structurants.



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 77

(art. L. 2573-54-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

#### Concours financiers de l'Etat au profit de la Polynésie française

**Commentaire : le présent article propose de remplacer la dotation globale de développement économique (DGDE) versée à la Polynésie française par trois nouveaux concours financiers distincts.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

Les relations financières entre l'Etat et la Polynésie française sont aujourd'hui régis par **la convention du 4 octobre 2002 pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française**. Celle-ci bénéficie ainsi d'une aide à la reconversion de l'économie polynésienne.

Cette aide est constituée de **deux dispositifs distincts** :

- d'une part, le versement au territoire des reliquats de subventions, au titre de **l'ex-fonds pour la reconversion de l'économie de la Polynésie française – FREPF**. Ce fonds résultait des engagements pris par l'Etat au titre de la convention du 25 juillet 1996 pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française, suite à l'arrêt des essais nucléaires et à la fermeture du centre d'expérimentation du Pacifique, qui constituait pour le territoire une source importante de revenus. Le montant de ce versement est fixé à **31,05 millions d'euros en AE et de 37,17 millions d'euros en CP** pour l'année 2010 ;

- d'autre part, la **dotation globale de développement économique (DGDE)**, égale à **150,92 millions d'euros en AE et 137,83 millions d'euros en CP annuellement**. Cette dotation comprend elle-même trois composantes : les recettes fiscales et douanières, la DGDE – fonctionnement et la DGDE – investissement.

Au total, le montant des crédits inscrits à ce titre en faveur de la Polynésie française s'élève donc, dans la loi de finances pour 2010, à **181,97 millions d'euros en AE et 175 millions d'euros en CP**.

Or, le fonctionnement de la DGDE, notamment de sa part destinée à financer des investissements, pose des problèmes de contrôle importants. Ainsi, la Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2009, critiquait la gestion des fonds public par la Polynésie française, notamment le fait que « *les budgets d'investissement apparaissent toujours aussi peu réalistes (les besoins de crédits étant surestimés), la collectivité ayant encore beaucoup de mal à*

*mener à bien les programmes prévus. Les taux d'exécution des crédits d'investissement sont toujours aussi faibles, aux alentours de 50%, voire au-dessous ».*

Vos rapporteurs spéciaux relevaient pour leur part, dans leur rapport précité sur le projet de loi de finances pour 2010, que « *la DGDE est utilisée sans contrôle a priori des investissements financés et avec très peu de contrôle a posteriori. Il conviendrait aujourd'hui de reposer la question de la mise en œuvre de cette dotation, au regard des besoins de la Polynésie française, et en comparaison de ceux des autres collectivités territoriales d'outre-mer ».*

Le Gouvernement s'est ainsi engagé, en 2009, dans un processus de concertation avec le gouvernement de la Polynésie française afin de parvenir à une réforme permettant d'optimiser les conditions d'utilisation de cette dotation et d'améliorer les relations financières entre l'Etat et la Polynésie Française.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

**Le I du présent article propose de créer, à compter de 2011, trois concours financiers de l'Etat distincts :**

- une « *dotation d'autonomie pour la Polynésie française* » ;
- une « *dotation territoriale pour l'investissement des communes de la Polynésie française* » ;

- et un « *concours de l'Etat au financement des investissements prioritaires de la Polynésie française* », en application de l'article 169 de la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française<sup>17</sup>. Cet article dispose notamment qu'à « *la demande de la Polynésie française et par conventions, l'Etat peut apporter, dans le cadre des lois de finances, son concours financier et technique aux investissements économiques et sociaux, notamment aux programmes de formation et de promotion* ». Aucune indication n'est donnée dans le présent article sur le montant de ce concours mais le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances indique que cette dotation devrait s'élever à **51,31 millions d'euros en AE et 7,7 millions d'euros en CP** et être utilisée pour financer les investissements prioritaires de la Polynésie Française dans les secteurs structurants.

L'objectif du présent article est donc de substituer à un concours financier, trois concours financiers aux objectifs différents et identifiés : une dotation globale servant à équilibrer le budget de fonctionnement du territoire, une dotation d'investissement ciblée sur les communes polynésiennes et un concours financier contractualisé servant, au cas par cas, à soutenir la

---

<sup>17</sup> Loi n° 2004-192 du 27 février 2004.

réalisation des investissements les plus structurants pour la Polynésie française.

Le **II du présent article** détaille les modalités de versement de la **dotation globale d'autonomie**. Celle-ci serait d'un montant égal, en 2011, à **90,552 millions d'euros**. Son évolution, à compter de 2012, serait identique à celle de la dotation globale de fonctionnement (DGF) mentionnée à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cet article est par ailleurs modifié par l'article 19 du présent projet de loi de finances qui prévoit d'inscrire à l'article L. 1613-1 du CGCT la précision selon laquelle *« le montant de la dotation globale de fonctionnement est fixé chaque année par la loi de finances »*.

Le II indique également que la dotation globale d'autonomie fait l'objet de versements mensuels à la Polynésie française, alors que d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, les modalités actuelles de versement de la DGDE sont particulièrement complexes et confèrent donc moins de visibilité à la collectivité polynésienne.

Enfin, le **III du présent article** crée un sous-paragraphe 5, intitulé « Dotation territoriale pour l'investissement des communes », au sein du paragraphe du code général des collectivités territoriales consacré aux dotations au profit des communes de la Polynésie française. Ce sous-paragraphe est constitué d'un article L. 2573-4-1 unique qui prévoit que la dotation territoriale pour l'investissement des communes est affectée aux communes et à leurs établissements en vue de financer des projets en matière de gestion des déchets, d'adduction d'eau et d'assainissement des eaux usées.

Son montant est fixé, pour l'année 2011, à **9 055 200 euros** et évoluera au **même rythme que la dotation globale d'équipement des communes (DGE)** prévue à l'article L. 2334-32 du CGCT.

Enfin, l'article L. 2573-4-1 nouveau que le présent article propose d'insérer dans le CGCT dispose qu'un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application de l'article, c'est-à-dire le fonctionnement et les modalités de versement de la dotation territoriale pour l'investissement des communes.

**Le montant cumulé des trois dotations prévues par le présent article s'élève donc, en 2011, à 150,9 millions d'euros en AE et 107,3 millions d'euros en CP.** Le montant des AE des nouvelles dotations **correspondra donc à l'euro près au montant actuel des AE de la DGDE**, la dotation globale d'autonomie représentant 60 % de ce total, la dotation territoriale pour l'investissement des communes, 6 %, et le concours de l'Etat au financement des investissements prioritaires de la Polynésie française, 34 %.

Par ailleurs, le versement des reliquats de l'ex-FREPF doit, en application de la convention du 25 juillet 1996, s'achever au 31 décembre 2010. **Le nouveau dispositif proposé par le présent article vise donc**

**uniquement à se substituer à l'actuelle DGDE** et non à l'ensemble de l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté **quatre amendements** au présent article, **proposés par le Gouvernement**.

**Deux amendements sont rédactionnels.**

**Un troisième** vise à opérer la **coordination** entre le présent article et l'article 82 du présent projet de loi de finances. En effet, le texte du présent article prévoit que la dotation territoriale pour l'investissement des communes est indexée sur la dotation globale d'équipement des communes (DGE). Or, cette dotation doit disparaître, en application de l'article 82 du présent projet de loi de finances, et être remplacée par une dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). L'amendement adopté modifie donc la référence d'indexation proposée, sachant que la nouvelle DETR, comme l'ancienne DGE des communes, est indexée sur le taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances initiale.

Enfin, un **quatrième amendement** explicite le fait que les trois instruments créés par le présent article se substituent à la DGDE.

### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Comme rappelé plus haut, la commission des finances avait déjà pointé à plusieurs reprises les difficultés rencontrées dans le contrôle de l'utilisation des fonds de la DGDE, alors même que l'article 5 de la convention précitée du 4 octobre 2002 prévoyait des mesures d'information de l'Etat, *a priori* et *a posteriori*, sur les modalités d'utilisation de ces fonds. La réforme de la DGDE est donc bienvenue, son fonctionnement actuel n'étant pas satisfaisant.

La Polynésie rencontre par ailleurs **deux problèmes majeurs**.

D'une part, **la situation financière de ses communes ne leur permet pas de faire face à leurs nouvelles compétences**, prévues par l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics. Nos collègues Bernard Frimat et Christian Cointat avaient souligné le problème des ressources propres très faibles des communes polynésiennes,

dans un rapport d'information rédigé au nom de la commission des lois<sup>18</sup>. Cela conduisait, d'une part, à rendre artificiel le principe de libre administration de ces communes et, d'autre part, à les rendre « *très dépendantes des ressources transférées par la collectivité, si bien que les subventions accordées par cette dernière contribuent à alimenter l'instabilité politique. Les représentants du patronat ont ainsi indiqué à vos rapporteurs que le jeu des subventions favorisait le basculement des membres de l'assemblée d'un camp politique à l'autre, les élus se rendant, selon une expression locale, là où l'herbe est la plus verte* ».

D'autre part, **le fait que la DGDE ne soit prévue que par une convention entre l'Etat et la Polynésie française présente plusieurs inconvénients**. Les évaluations préalables du présent projet de loi de finances indiquent en particulier que « *la logique conventionnelle est propice à des divergences d'interprétation* », ce qu'illustrent les difficultés dans l'application du contrôle *a priori* et *a posteriori* de l'utilisation de la DGDE. Son mécanisme avait dû être revu par cinq avenants à la convention en sept ans. Il apparaît également que le caractère contractuel du dispositif laisse peser plus de doutes sur sa pérennité que s'il était inscrit dans un texte de nature législative.

La réforme poursuit donc trois objectifs distincts, visant à répondre aux difficultés actuelles :

- elle prévoit un **mécanisme stable de financement des nécessaires investissements des communes polynésiennes**, en lien avec l'extension de leurs compétences ;

- elle met en place un dispositif de dotation globale en faveur de la Polynésie française, semblable aux dotations de fonctionnement dont bénéficient l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer et indexé au même rythme que la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette nouvelle dotation permettra de **stabiliser et de pérenniser le soutien financier apporté par l'Etat** au budget de fonctionnement de la Polynésie française. Vos rapporteurs spéciaux soulignent que le montant de la DGDE était figé en euros courants. L'indexation de la dotation globale d'autonomie est donc potentiellement bénéfique pour le territoire. Toutefois, cet avantage est aujourd'hui limité dans un contexte de gel des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales ;

- elle allie à cet impératif de pérennisation une **logique de contractualisation** pour la participation de l'Etat aux investissements structurants, notamment en termes de transports routier, maritime et aérien, au travers d'une nouvelle convention qui sera passée entre l'Etat et la Polynésie française.

---

<sup>18</sup> Rapport d'information n° 130 (2008-2009), « *Droits et libertés des communes de Polynésie française : de l'illusion à la réalité* », Christian Cointat et Bernard Frimat, fait au nom de la commission des lois.

**En 2011, la réforme de la DGDE se fera à moyens financiers constants.** A partir de l'année 2012, la dotation globale d'autonomie et la dotation destinée aux communes pourront en revanche, à l'inverse de la DGDE actuellement, progresser au même rythme que les autres dotations de l'Etat, si toutefois ces dotations ne sont pas gelées.

Par ailleurs, **cette réforme va dans le sens positif d'une plus grande transparence et d'un meilleur fléchage des dotations de l'Etat** et recueille donc l'assentiment de vos rapporteurs spéciaux.

**Votre commission des finances vous propose toutefois d'adopter deux amendements :**

- un premier **amendement visant à sécuriser davantage le dispositif de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française** en l'inscrivant au sein du code général des collectivités territoriales, comme c'est le cas pour de nombreuses autres dotations aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution. L'Assemblée de la Polynésie française a en effet émis un avis défavorable<sup>19</sup> sur la réforme prévue par le présent article, arguant notamment que « *la volonté forte de stabilisation et de pérennisation des concours financiers de l'Etat ne transparait aucunement dans le projet de texte présenté* ». Vos rapporteurs spéciaux, en inscrivant cette dotation dans le code général des collectivités territoriales, souhaitent montrer leur volonté que la nouvelle dotation globale d'autonomie soit stabilisée et pérennisée ;

- un deuxième **amendement visant à garantir la stabilité du versement de la dotation territoriale pour l'investissement des communes.** En effet, l'idée ayant présidé à la création de cette dotation est que le financement des communes ne soit plus conditionné aux décisions prises par la collectivité de la Polynésie française. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès de Denis Robin, directeur de cabinet de Marie-Luce Penchard, ministre chargé de l'outre-mer, et Vincent Bouvier, délégué général à l'outre-mer, la dotation prévue pour les communes devrait alimenter directement le Fonds intercommunal de péréquation (FIP), géré par des représentants des maires, et ne plus transiter par le budget de la collectivité polynésienne. Cette précision n'est toutefois pas inscrite dans le dispositif proposé et il semble préférable qu'elle le soit, afin de garantir l'effectivité du dispositif.

La commission des finances avait par ailleurs adopté un troisième **amendement, de coordination**, devenu sans objet car satisfait par l'un de ceux adoptés par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

---

<sup>19</sup> Avis n° 2010-16 A/APF du 16 septembre 2010 sur le projet d'article B 45 du projet de loi de finances pour 2011.

*ARTICLE 77 bis (nouveau)*

*(Art. L. 3211-7, L. 5151-1, L. 5211-1 [nouveau], L. 5241-1-1, L. 5241-6 [nouveau] et L. 5342-13 [nouveau] du code général de la propriété des personnes publiques)*

**Modification des modalités de cession du foncier de l'Etat en outre-mer**

**Commentaire : le présent article prévoit d'autoriser la cession à titre gratuit de terrains du domaine privé de l'Etat en outre-mer pour la construction de logements sociaux ou l'aménagement d'équipements collectifs.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. UN DISPOSITIF DE DROIT COMMUN, APPLICABLE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER***

L'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) prévoit que **l'Etat peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale** lorsque ces terrains sont destinés à la réalisation de **programmes de constructions comportant essentiellement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social.**

La différence entre la valeur vénale et le prix de cession ne peut dépasser un **plafond**, fixé par décret en Conseil d'Etat, égal à **35 % du produit de la valeur vénale du terrain.**

***B. UN DISPOSITIF SPÉCIFIQUE À LA GUYANE***

Par ailleurs, l'article 48 de la loi pour le développement économique des outre-mer<sup>20</sup> (LODEOM), a prévu l'extension à **l'ensemble des collectivités territoriales de Guyane et à leurs groupements** de la possibilité de bénéficier de concessions et de cessions à titre gratuit des immeubles domaniaux de l'Etat, en application de l'article L. 5142-1 du CGPPP, dans le but de **faciliter les opérations d'aménagement mises en œuvre par ces collectivités ainsi que par l'établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG).**

---

<sup>20</sup> Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Cet article dispose ainsi que les immeubles du domaine privé de l'Etat peuvent faire l'objet :

- de concessions gratuites aux collectivités territoriales lorsque celles-ci les affectent à **l'aménagement d'équipement collectifs**, à la **construction de logements à vocation très sociale** ou à des **services et usages publics** ;

- de cessions gratuites aux titulaires des concessions mentionnées ci-dessus ;

- de cessions gratuites aux communes ou à un établissement public foncier en vue de la **constitution de réserves foncières**. Dans le cas d'une cession à un établissement public foncier, la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'immeuble cédé doit donner son accord préalablement à cette cession.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement présenté par le Gouvernement**, modifié par **deux sous-amendements de notre collègue député Claude Bartolone, rapporteur spécial de la mission « Outre-mer », acceptés par le Gouvernement**.

L'amendement du Gouvernement visait à créer un **article additionnel ouvrant à l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer les possibilités déjà offertes en Guyane de bénéficier de cessions à titre gratuit de terrains du domaine privé de l'Etat**.

Le présent article est composé de cinq parties proposant chacune un dispositif quasiment identique applicable respectivement dans les départements d'outre-mer, à l'exception de la Guyane (**2° du I**), à Saint-Pierre-et-Miquelon (**5° du I**), à Mayotte (**6° du I**), à Saint-Martin et Saint-Barthélemy (**II**) et, enfin, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna (**III**).

Ce dispositif prévoit que l'Etat peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale par application d'une décote qui est égale à 100 % de cette valeur vénale. Le terrain est donc cédé à titre gratuit. Les conditions pour en bénéficier sont les suivantes :

- soit le terrain est utilisé pour la **réalisation de programmes de construction comportant essentiellement des logements, dont 30 % au moins sont réalisés en logements locatifs sociaux**. Alors, le dispositif précise que l'avantage financier est exclusivement et en totalité répercuté sur le prix de revient des logements locatifs sociaux ;

- soit le terrain est destiné à **l'aménagement d'équipements collectifs**.

Dans les deux cas, il est prévu qu'en cas de non-réalisation du programme dans un délai de cinq ans à compter de l'aliénation, d'une part, la vente est résolue sans indemnité pour l'acquéreur et, d'autre part, l'acquéreur doit verser à l'Etat des indemnités dont le montant est contractuellement fixé.

Enfin, un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du dispositif.

Par ailleurs, **le 1° du I** prévoit, par coordination, de supprimer la disposition de l'article L. 3211-7 du CGPPP qui prévoyait les modalités spécifiques d'application dans les départements d'outre-mer du dispositif actuel d'aliénation de terrains du domaine privé de l'Etat pour un prix inférieur à leur valeur vénale.

**Les 3° et 4° du I** disposent que l'article L. 3211-7 précité cessera également de s'appliquer à Saint-Pierre-et-Miquelon.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances a souligné, en 2008, dans son rapport d'information sur le logement en outre-mer<sup>21</sup>, les **difficultés particulières résultant, en outre-mer, des faibles ressources foncières disponibles pour la construction de nouveaux logements, notamment de logements sociaux.**

Le dispositif proposé **par le présent article va dans le sens préconisé par votre commission des finances**, en proposant de nouveaux outils ayant pour objectif de faciliter la construction de logements sociaux et la réalisation d'opérations d'aménagement, en étendant à l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer les possibilités déjà ouvertes en Guyane de cession à titre gratuit des immeubles domaniaux de l'Etat.

Par ailleurs, **le Comité interministériel de l'outre-mer (CIOM)**, présidé par le Président de la République et réuni le 6 novembre 2009 pour conclure les Etats généraux de l'outre-mer, **avait pris la décision** de « *mettre gratuitement à disposition des établissements publics fonciers les terrains nus [que l'Etat] n'utilise pas. Cette disposition figurera dans le projet de loi de finances pour 2011* »<sup>22</sup>.

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur plusieurs points qui pourront utilement être éclaircis en séance publique :

**- qui seront les cessionnaires de ces terrains ?** Pourront-ils être des promoteurs immobiliers qui bénéficieront ainsi de cessions à titre gratuit à la seule condition que le programme immobilier qu'ils mettent en place

---

<sup>21</sup> Rapport d'information n° 355 (2007-2008), « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer », Henri Torre, fait au nom de la commission des finances.

<sup>22</sup> Ministère chargé de l'outre-mer, « Les 137 mesures du Conseil interministériel de l'outre-mer 7 mois après ».

comporte « essentiellement » des logements, dont 30 % au moins de logements locatifs sociaux ?

**- pourquoi figer le niveau de la décote à 100 % de la valeur du terrain ?** Pourquoi ne pas prévoir une modulation, qui pourrait s'avérer plus adaptée à certaines situations ?

Sous réserves des précisions qui seront données par le Gouvernement en séance publique, votre commission des finances est favorable au dispositif proposé par le présent article du projet de loi.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*ARTICLE 77 ter (nouveau)*  
*(Art. 26 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer)*

**Adaptation et simplification du dispositif de subvention à la rénovation hôtelière en outre-mer**

**Commentaire : le présent article prévoit d'adapter et de simplifier le dispositif de subvention à la rénovation hôtelière prévu par l'article 26 de la loi pour le développement économique des outre-mer.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 26 de la loi pour le développement économique des outre-mer<sup>23</sup> (LODEOM) a créé un **dispositif de subvention pour la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

En vertu de cet article, l'aide peut être accordée pour des travaux de rénovation d'hôtels construits depuis plus de quinze ans, dans la limite de cent chambres. Ces travaux doivent être réalisés par l'exploitant, qu'il soit propriétaire ou non de l'établissement. Le montant de l'aide, **modulé en fonction du classement de l'hôtel**, est plafonné à **7 500 euros par chambre**, soit une subvention maximale de 750 000 euros par hôtel éligible.

Pour bénéficier de cette aide, l'exploitant devra, au préalable, avoir obtenu un agrément dans les conditions applicables pour la procédure de défiscalisation des investissements productifs, conformément aux prescriptions du III de l'article 217 *undecies* du code général des impôts (CGI).

**La rédaction de l'article 26 précité est toutefois équivoque.** Elle suppose en effet que l'aide à la rénovation est accordée en complément du dispositif de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer. Il en résulterait que **seuls les hôtels ayant bénéficié du dispositif de défiscalisation des investissements productifs pourraient prétendre au bénéfice de l'aide à la rénovation hôtelière.**

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'**avis favorable du Gouvernement**, un **amendement proposé par notre collègue député Claude Bartolone, rapporteur spécial de la mission « Outre-mer »**, insérant un article additionnel après l'article 77.

---

<sup>23</sup> Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009.

Ce nouvel article prévoit trois modifications au dispositif prévu par l'article 26 précité de la LODEOM :

- d'une part (2°), il précise que **le bénéfice de l'aide à la rénovation hôtelière n'est pas lié à celui de la défiscalisation des investissements productifs**, ouvrant ainsi la possibilité aux hôtels n'ayant pas utilisé la procédure de défiscalisation de se voir accorder l'aide à la rénovation ;

- d'autre part (3°), il **supprime la procédure d'agrément** prévue par l'article 26 précité pour bénéficier de l'aide hôtelière ;

- enfin (1°), il prévoit que le décret d'application du dispositif « *tient compte, pour la détermination du montant de l'aide, de l'absence de classement des hôtels à Saint-Pierre-et-Miquelon* ». Cette dernière disposition résulte d'un **sous-amendement proposé par notre collègue députée Annick Girardin et adopté avec l'avis défavorable du Gouvernement**.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances approuve l'argumentation développée par nos collègues députés Claude Bartolone et Gaël Yanno dans leur excellent rapport sur l'application de la LODEOM<sup>24</sup>. En effet, lier le dispositif de l'aide à la rénovation hôtelière au bénéfice de la défiscalisation revient *de facto* à exclure du dispositif les plus petites structures hôtelières, qui ne disposent pas de la surface financière pour faire appel au mécanisme de défiscalisation.

Or, l'esprit du dispositif prévu par l'article 26 précité de la LODEOM était justement de soutenir en particulier les petites structures hôtelières. De ce point de vue, **la modification apportée par le 2° du présent article est la bienvenue**.

Par ailleurs, **la suppression**, proposée par le 3° du présent article, **de la procédure d'agrément pour l'octroi de l'aide est cohérente avec la modification proposée par le 2°**. Dans la mesure où les bénéfices, d'une part, de la défiscalisation et, d'autre part, de l'aide à la rénovation ne sont plus liés, il n'est plus opportun de prévoir un agrément conforme aux procédures applicables en matière de défiscalisation. En outre, comme l'indique l'objet de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, l'agrément prévu par les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI est un agrément fiscal, résultant d'une méthode d'instruction des dossiers qui ne correspond pas à celle qui serait nécessaire pour agréer des demandes de subvention pour rénovations d'hôtels. Il résultera de cette suppression que le représentant de l'Etat dans le territoire sera habilité à débloquer l'aide à la rénovation, ce qui devrait permettre de la rendre plus effective.

---

<sup>24</sup> Rapport d'information n° 2828, XIII<sup>e</sup> législature, « Application de la loi pour le développement économique des outre-mer », Claude Bartolone et Gaël Yanno, commission des finances de l'Assemblée nationale, octobre 2010.

Enfin, votre commission des finances estime que **l'ajout de la mention selon laquelle le décret d'application de l'article 26 précité tient compte, pour la détermination des montants de l'aide, de l'absence de classement des hôtels à Saint-Pierre-et-Miquelon est justifié.** En effet, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, si la procédure de classement des hôtels s'applique bien sur le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon, les hôtels doivent acquitter les frais de déplacement des organismes certificateurs pour qu'ils viennent sur le territoire, ce qui représente pour eux un coût disproportionné. En effet, aucun organisme de certification n'est présent à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il en résulte qu'un seul hôtel y est aujourd'hui certifié. L'aide doit donc prendre en compte cette spécificité.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*ARTICLE 77 quater (nouveau)*

**Apurement des dettes sociales des entreprises hôtelières en outre-mer**

**Commentaire : le présent article prévoit d'ouvrir la possibilité d'apurer les dettes sociales, échues jusqu'au 31 décembre 2009, des entreprises exerçant une activité de caractère hôtelier en Martinique, en Guadeloupe, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 32 de la loi pour le développement économique des outre-mer<sup>25</sup> (LODEOM) a créé un **dispositif d'apurement des dettes sociales des entreprises installées dans les départements d'outre-mer (DOM)**. Ainsi, les entreprises exerçant leur activité au 1<sup>er</sup> avril 2009 ont pu, avant le 31 décembre 2009, demander aux organismes de sécurité sociale un sursis à poursuite pour le règlement de leurs créances, pour les **périodes antérieures au 1<sup>er</sup> avril 2009**.

A compter de cette demande s'ouvrait un délai de six mois de suspension de plein droit des poursuites, afin de signer un plan d'apurement, d'une durée maximale de cinq ans, entre l'entreprise concernée et les caisses de sécurité sociale compétentes. L'article 32 précité précisait que le plan pouvait prévoir un **abandon partiel des créances constatées dans la limite de 50 % de leur montant**. Cet abandon partiel était subordonné au paiement effectif de la part salariale des cotisations ou, à défaut, à la signature d'un échéancier de paiement d'une durée maximale de trois ans par l'entreprise concernée.

Cet article reprenait un dispositif prévu par la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000<sup>26</sup> et visait à répondre à la situation financière très difficile des entreprises des DOM résultant à la fois de la crise économique et de la violente crise sociale subie par ces départements dans le courant de l'année 2009.

**II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement proposé par le Gouvernement, visant à prolonger le plan d'apurement prévu par l'article 32 de la LODEOM, pour les seules entreprises hôtelières des**

---

<sup>25</sup> Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009.

<sup>26</sup> Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000.

### **départements de Guadeloupe et de Martinique, ainsi que des collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.**

Le dispositif mis en place par le présent amendement est adossé à celui prévu par l'article 32 précité de la LODEOM. Il concernera toutefois les **seules entreprises exerçant une activité hôtelière** et ne s'appliquera qu'en Martinique, en Guadeloupe, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, alors que le dispositif de l'article 32 était applicable dans les quatre DOM.

Il prévoit :

- d'une part, que **l'abandon partiel des dettes** de cotisations patronales, de 50 % au plus, pourra concerner celles **échues au 31 octobre 2009** et non seulement au 31 décembre 2008 comme le prévoit l'article 32 de la LODEOM ;

- d'autre part, le plan d'apurement pourra concerner les **dettes accumulées jusqu'au 31 décembre 2009 et les cotisations à échoir dans le courant de l'année 2010**, dans la limite du montant des cotisations déclarées pour l'année 2009. Le solde des cotisations patronales effectivement dues au titre de l'année 2010 devra être acquitté avant la fin du premier semestre de l'année 2011.

Le bénéfice de ce dispositif est subordonné :

- au fait, pour l'employeur, d'être **à jour de ses paiements de cotisations salariales** ;

- au **respect des obligations relatives aux déclarations et au versement des cotisations** et contributions sociales auxquelles est tenu un employeur au titre de l'emploi de personnel salarié ;

- au paiement et au **respect des échéances des plans d'apurement signés**.

Enfin, le troisième alinéa de l'article prévoit que **l'Etat compensera les moindres ressources effectivement constatées pour les organismes de sécurité sociale**, à hauteur de l'abandon partiel des dettes. Cette compensation sera conditionnée à la présentation par les organismes sociaux des pièces justificatives des créances ayant fait l'objet d'un abandon et des créances restant à recouvrer.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

L'apurement des dettes sociales des entreprises hôtelières de Martinique et de Guadeloupe est une **demande constante des acteurs locaux** depuis la crise sociale subie par les Antilles au premier semestre de l'année 2009. En effet, d'après les informations transmises par le Gouvernement, la situation du secteur hôtelier y reste préoccupante et l'apurement proposé par l'article 32 de la LODEOM n'a pas suffi à résoudre

le problème, notamment parce qu'il ne concernait que la période antérieure au 1<sup>er</sup> avril 2009.

De ce point de vue, le dispositif proposé par le présent article apporte un élément de solution.

**Votre commission des finances souligne toutefois la nécessité de ne pas faire de l'apurement des dettes sociales des entreprises des DOM le droit commun et de conserver le caractère circonscrit et exceptionnel de cette procédure.**

**Les conditions prévues pour bénéficier du dispositif sont restrictives**, puisqu'il faut notamment que les employeurs soient à jour du paiement de leurs cotisations salariales. Cette condition constitue un juste équilibre entre un apurement trop largement appliqué et désresponsabilisant pour les employeurs ultramarins et une position plus stricte qui rendrait insoutenable la situation de nombreuses exploitations hôtelières ayant durement subi les conséquences de la crise.

La **date limite du 30 octobre 2009**, qui a été retenue pour l'application du dispositif, **résulte du fait que la mesure a été annoncée par le Président de la République le 6 novembre 2009**, ce qui permet d'éviter tout effet pervers.

D'après les informations transmises par le Gouvernement, **le coût de la mesure pour l'État**, qui compensera aux organismes sociaux le montant des abandons de créances, **est estimé entre 2 millions d'euros et 4 millions d'euros**. Toutefois, le ministère chargé de l'outre-mer indique parallèlement que dix-sept hôtels de Martinique cumulent à eux seuls **4,9 millions d'euros de dettes sociales patronales**. **Le coût du dispositif est donc en l'état actuel difficile à évaluer.**

Enfin, vos rapporteurs spéciaux soulignent que le présent article doit être analysé comme un geste de l'Etat envers les organismes de sécurité sociale puisqu'il est vraisemblable que les cotisations qui feront l'objet des plans d'apurement n'auraient jamais été acquittées en l'absence de ce dispositif.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*ARTICLE 77 quinquies (nouveau)*

**Aide au lancement de la télévision numérique terrestre en outre-mer**

**Commentaire : le présent article prévoit la création d'une aide aux télévisions locales d'outre-mer visant à financer une partie des coûts de diffusion supplémentaires résultant du déploiement de la télévision numérique terrestre.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'ordonnance du 26 août 2009<sup>27</sup> prévoit **l'extension à l'outre-mer de la télévision numérique terrestre (TNT)**. Le lancement de la TNT dans les départements et collectivités d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie aura lieu **le 30 novembre 2010**. Un premier bouquet sera alors proposé, comprenant des chaînes publiques et, selon les territoires, jusqu'à deux chaînes locales privées déjà diffusées en mode analogique qui ont exercé leur droit à rediffusion intégrale et simultanée en mode numérique.

D'après les informations recueillies auprès du Gouvernement, **le basculement vers le numérique en outre-mer induit une augmentation des coûts de diffusion**. Elle résulte du fait que, dans la plupart des cas, les chaînes locales privées ultramarines assurent elles-mêmes la diffusion terrestre de leur service analogique grâce à des émetteurs dont la portée est réduite. D'après l'exposé des motifs de l'amendement proposé par le Gouvernement, avec le passage au numérique, *« ces chaînes vont être confrontées à une augmentation substantielle de leurs coûts de diffusion pour trois raisons essentielles : elles vont être obligées de faire appel à un prestataire technique, leur zone de couverture va s'accroître et elles devront prendre en charge la double diffusion en mode analogique et en mode numérique jusqu'au 30 novembre 2011, date du passage au tout numérique »*.

Or, la situation économique de ces services ne leur permet pas d'assumer cette augmentation des coûts de diffusion, compte tenu de l'étroitesse des marchés ultramarins.

**II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement** créant un article additionnel après l'article 77 et prévoyant une **aide de l'Etat à la mise en œuvre de la TNT en outre-mer**.

---

<sup>27</sup> Ordonnance n° 2009-1019 du 26 août 2009 portant extension et adaptation outre-mer des dispositions relatives à la télévision numérique terrestre.

Le présent article prévoit que l'aide sera applicable à la fois dans les départements d'outre-mer, dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie. Seront concernées les **seules chaînes de télévision dont le produit d'exploitation est inférieur à cinq millions d'euros** hors taxes, l'objectif étant de financer les coûts de diffusion qui ne peuvent être pris en charge en raison de la faible surface financière des petites télévisions locales.

Le bénéfice de l'aide sera ouvert **jusqu'au 31 décembre 2013** et son montant sera versé annuellement, de façon dégressive sur trois ans. Enfin, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale prévoit que **le montant cumulé de l'aide sur trois ans ne pourra excéder 200 000 euros par bénéficiaire**. Ce plafond permet de respecter les règles communautaires relatives aux aides d'Etat.

Un décret en Conseil d'État fixera les conditions d'application du dispositif.

**Le présent article est lié à un amendement de crédits, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, abondant à hauteur de 500 000 euros pour l'année 2011 la dotation du programme « Conditions de vie outre-mer », afin de financer l'aide créée par le présent article.** Parallèlement, la dotation du programme « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » de la mission « Médias, livre et industries culturelles » a été diminuée d'un même montant.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La situation géographique des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie nécessite manifestement un dispositif de soutien spécifique pour le lancement de la TNT. Si, en métropole, cette évolution technologique doit permettre de réduire les coûts de diffusion des chaînes de télévision, il n'en est pas de même dans ces territoires éloignés, relativement peu peuplés et souvent insulaires. La télévision numérique permettra d'y accroître l'offre télévisuelle par rapport au canal analogique, avec une amélioration de la qualité de l'image et du son.

L'objectif poursuivi par l'amendement proposé par le Gouvernement est louable puisqu'il consiste à **sauvegarder les petites chaînes de télévision locales, garantes du pluralisme des médias et de la diversité culturelle en outre-mer**.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, six chaînes devraient être concernées en 2011 (ACG, ATV, KMT, la Une, Canal 10, Télé Kréol) et huit en 2012 (Eclair TV et Zouk TV).

Deux éléments justifient que cette aide ne soit versée que jusqu'à la fin de l'année 2013. D'une part, la double diffusion en mode analogique et en

mode numérique, qui crée un surcoût, n'est imposée que jusqu'au 30 novembre 2011. D'autre part, l'extension de la couverture de diffusion des chaînes locales privées ultramarines, à l'occasion du basculement vers le numérique, devrait contribuer à l'accroissement progressif de leurs recettes commerciales d'ici la fin de l'année 2013 et conduire à une situation où ces chaînes de télévision pourront prendre en charge elles-mêmes leurs coûts de diffusion.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**



**AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR  
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

DEUXIÈME PARTIE  
MISSION OUTRE-MER

N°

1

---

---

**A M E N D E M E N T**

présenté par MM. DOLIGE et MASSION  
au nom de la commission des finances

---

ARTICLE 48

(ETAT B)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

*(en euros)*

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Emploi outre-mer</b> <i>Dont titre 2</i>	24 823 000		24 823 000	
<b>Conditions de vie outre-mer</b>		24 823 000		24 823 000
<b>TOTAL</b>	<b>24 823 000</b>	<b>24 823 000</b>	<b>24 823 000</b>	<b>24 823 000</b>
<b>SOLDE</b>	0		0	

## OBJET

**Cet amendement poursuit deux objectifs.**

D'une part, il **abonde de 24,8 millions d'euros supplémentaires les crédits de l'action « Soutien aux entreprises » du programme « Emploi outre-mer », destinés à compenser aux organismes de sécurité sociale les pertes de recettes résultant pour eux des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer.** En effet, pour 2011, comme chaque année, l'enveloppe prévue par le Gouvernement est sous-évaluée par rapport aux besoins identifiés. La sous-budgétisation pour l'année 2011 est estimée à 62,9 millions d'euros, ce qui n'est **pas satisfaisant au regard du principe de sincérité budgétaire.**

D'autre part, **il supprime, pour un même montant, les crédits de l'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport » du programme « Conditions de vie outre-mer », relatifs au financement de l'agence de santé des îles Wallis-et-Futuna.** En effet, votre commission des finances a relevé, dans un rapport d'information de notre collègue Marc Massion, rapporteur spécial de la mission « Outre-mer », la difficulté pour la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) de gérer ce dispositif, qui ne relève pas de ses compétences mais de celles du ministère de la santé. L'objectif affiché par la RGPP de transformer la DéGéOM en une administration de mission doit être mené à bien. Il convient donc de renforcer les effectifs consacrés à l'évaluation des politiques publiques en outre-mer par rapport à ceux employés pour gérer des crédits budgétaires.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

DEUXIÈME PARTIE  
MISSION OUTRE-MER

N°

2

---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par MM. Eric DOLIGE et Marc MASSION  
au nom de la commission des finances

---

### ARTICLE 77

Alinéas 6 et 7

Remplacer ces alinéas par cinq alinéas ainsi rédigés :

II.- La sixième partie du code général des collectivités territoriales est complétée par un livre V ainsi rédigé :

« *Livre V*

« *Polynésie française*

« *Art. L. 6500.* - L'Etat verse annuellement à la Polynésie française une dotation globale d'autonomie.

« Son montant est fixé à 90 552 000 euros pour l'année 2011. Il évolue à compter de 2012 comme la dotation globale de fonctionnement mentionnée à l'article L. 1613-1. La dotation annuelle fait l'objet de versements mensuels. »

## OBJET

Cet **amendement vise à sécuriser davantage le dispositif de la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française en l'inscrivant au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT)**, comme c'est le cas pour de nombreuses autres dotations aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

La rédaction actuelle de l'article 77 est d'ailleurs imparfaite puisqu'elle fait référence à « l'article L. 1613-1 » sans préciser qu'il s'agit du CGCT, ce qui suggère bien que la dotation globale d'autonomie a sa place dans ce code.

L'Assemblée de la Polynésie française a émis un avis défavorable sur la réforme prévue par le présent article, arguant notamment que « *la volonté forte de stabilisation et de pérennisation des concours financiers de l'Etat ne transparait aucunement dans le projet de texte présenté* ». Vos rapporteurs spéciaux, en inscrivant cette dotation dans le CGCT, souhaitent montrer leur volonté que la nouvelle dotation globale d'autonomie soit stabilisée et pérennisée.

Le présent amendement crée donc un livre relatif à la Polynésie française au sein du CGCT, comme il en existe pour les autres collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution : Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

DEUXIÈME PARTIE  
MISSION OUTRE-MER

N°

3

---

---

## A M E N D E M E N T

présenté par MM. DOLIGE et MASSION  
au nom de la commission des finances

---

### ARTICLE 77

Alinéa 10

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Cette dotation est perçue directement par le fonds intercommunal de péréquation mentionné à l'article L. 2573-51.

### OBJET

**Cet amendement vise à garantir la stabilité du versement aux communes de la dotation territoriale pour l'investissement des communes.**

En effet, l'idée ayant présidé à la création de cette dotation est que le financement des communes ne soit plus conditionné aux décisions prises par la collectivité de la Polynésie française. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, la dotation prévue pour les communes devrait alimenter directement le Fonds intercommunal de péréquation (FIP), géré par des représentants des maires, et ne plus transiter par le budget de la collectivité polynésienne.

Cette précision n'est toutefois pas inscrite dans le dispositif proposé et il semble préférable qu'elle le soit, afin de garantir l'effectivité du dispositif. Tel est l'objet du présent amendement.



## **LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **I. MODIFICATION DES CRÉDITS**

#### ***A. À TITRE RECONDUCTIBLE***

##### **1. En première délibération**

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement proposé par le Gouvernement, visant à **majorer de 500 000 euros (AE = CP) le montant des crédits du programme « Conditions de vie outre-mer »**.

Cet abondement, en lien avec l'adoption de l'article 77 *quinquies* rattaché à la mission vise à financer le fonds d'aide aux télévisions locales. Ce fonds sera mis en place afin d'aider les télévisions privées des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et de Nouvelle-Calédonie à supporter les coûts de passage à la TNT. Il est renvoyé au commentaire de l'article 77 *quinquies*, qui figure ci-dessus.

Cette augmentation de crédits est **entièrement gagée par une diminution d'un même montant** des crédits du programme 313 « Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique » de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

##### **2. En seconde délibération**

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement **minorant les crédits de 1 651 955 euros en AE et de 1 646 598 euros en CP**, destinés principalement à financer les ouvertures de crédits sur la mission « Travail et emploi ».

#### ***B. À TITRE NON RECONDUCTIBLE***

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à **majorer à titre non reconductible de 411 000 euros (AE = CP) les crédits de la mission « Outre-mer »**.

#### ***C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS***

Au total, ces modifications entraînent une **minoration de 740 955 euros en AE et de 735 598 euros en CP** des crédits de la mission par rapport au projet de loi de finances initiale.

## **II. ARTICLES RATTACHÉS ADOPTÉS OU MODIFIÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a amendé l'article 77 et adopté les articles *77 bis*, *77 ter*, *77 quater* et *77 quinquies* rattachés à la mission « Outre-mer ». Ces modifications sont commentées plus haut dans la rubrique « Examen des articles rattachés ».

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le 19 octobre 2010, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Marc Massion et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre-mer » et l'article 77 du projet de loi de finances pour 2011.**

**M. Marc Massion, rapporteur spécial.** – Avant de vous présenter le cadrage de la mission et le budget de son premier programme, permettez-moi de faire le point sur l'application de la loi pour le développement économique des outre-mer, la LODEOM du 27 mai 2009. Faute de décrets d'application, quatre de ses mesures restent inapplicables : l'aide au fret pour les entreprises, le groupement d'intérêt public censé régler le problème de l'indivision, l'importante réforme de la continuité territoriale et, enfin, le dispositif de transparence des prix pratiqués par les transporteurs aériens. En outre, de nombreux décrets d'application étant parus seulement en 2010, nombre de mesures ne produisent pas encore leur plein effet.

Le projet de budget de la mission « Outre-mer » pour 2011, pour la première fois depuis la stabilisation de sa maquette en 2008, connaît une diminution de ses crédits par rapport à ceux votés l'an passé. Toutefois, cette baisse reste limitée, puisqu'elle est de 0,5 % en autorisations d'engagement et de 2,3 % en crédits de paiement, et porte exclusivement sur le programme « Conditions de vie outre-mer ». En dépit de ce constat, le sort de cette mission reste enviable : entre 2008 et 2011, le montant des autorisations d'engagement et celui des crédits de paiement ont respectivement augmenté de 22,9 % et de 15 %. Une même rupture peut être relevée concernant les dépenses fiscales de la mission : depuis 2008 et, nonobstant la LODEOM, celles-ci n'avaient cessé de croître. Les mesures proposées dans la première partie du projet de loi de finances pour 2011 devraient conduire, pour la première fois, à leur diminution à compter de 2012. En 2011, la dépense fiscale outre-mer progressera de 1,9 % seulement pour s'établir à 3,24 milliards d'euros.

Le programme consacré à l'emploi outre-mer souffre d'une sous-budgétisation des crédits consacrés au remboursement à la sécurité sociale des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer, estimée à 63 millions d'euros d'après les organismes de sécurité sociale. Elle conduira, comme en 2007, 2008 et 2009, le Gouvernement à ouvrir, en cours de gestion, les crédits nécessaires. Ensuite, l'augmentation des crédits de ce programme s'explique par la montée en puissance du service militaire adapté, le SMA. En 2009, le Président de la République avait annoncé le doublement du nombre de bénéficiaires de ce dispositif d'intégration des jeunes ultramarins non diplômés qui a fait ses preuves par le passé. Le projet de loi de finances pour 2011 apaise les inquiétudes que nous avons formulées sur le manque de crédits alloués au SMA : d'une part, les crédits augmentent de 40,5 % en autorisations d'engagement et de 37,1 % en autorisations de paiement pour

s'établir respectivement à 201 et 181 millions d'euros. D'autre part, les nouveaux publics du SMA seront désormais des chômeurs de longue durée, parfois diplômés, qui recevront des formations d'une durée plus courte et donc moins coûteuse, par bénéficiaire, que les actuels volontaires du SMA, non diplômés. Il conviendra, toutefois, de vérifier que ce nouveau dispositif est aussi efficace que l'ancien.

**M. Éric Doligé, rapporteur spécial.** – Le second programme de la mission, « Conditions de vie outre-mer », est composé d'actions très disparates. Ses crédits diminuent assez fortement en 2011 : de 6 % en autorisations d'engagement et de 10,4 % en crédits de paiement. Deux raisons à cela. Tout d'abord, les crédits consacrés au Fonds exceptionnel d'investissement, le FEI, créé par la LODEOM pour participer aux investissements des collectivités territoriales d'outre-mer, passent de 40 à 10 millions d'euros. Le Gouvernement justifie cette réduction par la sortie du plan de relance alors que la création du FEI, doté dès l'origine de 40 millions d'euros, a précédé ce plan. Ensuite, la fin des versements au titre de l'ex-Fonds pour la reconversion de l'économie de la Polynésie française, prévu par la convention du 25 juillet 1996 dans le cadre de l'arrêt des essais nucléaires. Cette fin, programmée pour 2011, conduit à une baisse des crédits de 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 46 millions d'euros en crédits de paiement.

En matière de logement, les effets de la LODEOM ne se font pas encore sentir. Seuls 6 200 logements neufs ont été construits en 2009 pour des besoins estimés à 45 000. Outre la crise économique, cette situation s'explique, d'une part, par la parution tardive des décrets d'application de la LODEOM au début de l'année 2010 et, d'autre part, par le temps d'adaptation nécessaire à la nouvelle possibilité de cumul de la défiscalisation et des crédits de la ligne budgétaire unique, la LBU, pour le financement des opérations de logement. D'après le directeur de cabinet de Mme Penchard, les premiers chiffres disponibles pour 2010 indiquent un décollage par rapport à 2009. Espérons-le.

Dernier élément de ce programme : la réforme du dispositif de continuité territoriale, qui regroupe 51,6 millions de crédits, n'est pas encore entrée pleinement en vigueur, faute de parution des décrets d'application de la LODEOM. En outre, le nouveau fonds de continuité territoriale doit être géré par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité, LADOM, seul opérateur de la mission, dont le nom et les compétences ont été modifiées et dont les crédits vont quadrupler en 2011. Or, nous avons très peu d'informations sur cette agence dont la performance était jusque-là assez limitée. D'où notre souhait que la commission confie à la Cour des comptes une mission de contrôle sur LADOM, en application de l'article 58-2° de la LOLF.

J'en viens à l'article 77 qui réforme la dotation globale de développement économique, la DGDE, versée chaque année par l'État à la Polynésie française. Cette dotation, d'un montant fixe de 151 millions d'euros par an, fonctionne mal. Elle n'existe qu'en vertu d'une convention

passée entre l'État et le territoire et, malgré cinq avenants en sept ans, le contrôle de l'utilisation des fonds s'est avéré difficile. L'article 77 propose de substituer à la DGDE trois dotations distinctes au montant total équivalent : une dotation globale d'autonomie attribuée à la collectivité de la Polynésie française pour financer son fonctionnement, qui évoluera au même rythme que la dotation globale de fonctionnement ; une dotation d'investissement versée directement par l'État aux communes polynésiennes – une grande nouveauté – afin d'éviter les effets pervers et le phénomène de clientélisme qui affectent, comme l'ont observé nos collègues Christian Cointat et Bernard Frimat dans un rapport fait au nom de la commission des lois, le financement des communes par la collectivité polynésienne ; enfin, un concours financier, dont les modalités resteront fixées par une convention, qui servira au seul financement des investissements structurants de la Polynésie française.

Cette réforme va dans le bon sens : elle pérennise l'effort de l'État envers la Polynésie en l'inscrivant dans la loi, et non dans une convention sujette à interprétation, elle distingue les fonds versés pour le fonctionnement et pour l'investissement, elle remédie partiellement aux problèmes de financement des communes polynésiennes. Néanmoins, je vous proposerai d'adopter trois amendements pour stabiliser le dispositif proposé par le Gouvernement.

**M. Jean Arthuis, président.** – Merci pour ce rapport synthétique sur les crédits de la mission « Outre-mer ». Tout doit être fait pour stimuler l'économie ultramarine, qui peine à créer de la valeur ajoutée, et donner aux acteurs locaux les moyens de leur politique. Beaucoup d'aléas pèsent encore sur l'outre-mer. Je pense, entre autres, aux nombreuses dettes qui subsistent encore dans des collectivités territoriales qui ont du mal à faire leurs arbitrages.

**M. Christian Cointat, rapporteur pour avis de la commission des lois.** – Le rapport est particulièrement clair : les crédits de l'outre-mer diminuent, quoique moins qu'on aurait pu le craindre. Toutefois, à entendre ce rapport, je reste, comme toujours, sur ma faim. S'en dégage l'impression qu'il existe une nébuleuse d'acteurs que le chef d'orchestre, c'est-à-dire le ministère de l'outre-mer, peine à diriger. Les rapporteurs spéciaux partagent-ils ce sentiment ?

La réorganisation de la continuité territoriale me laisse sceptique. En réalité, le seul dispositif qui fonctionne bien en ce domaine est la lettre de moins de 20 grammes. Qu'on l'envoie de Marseille ou de Nouméa, elle coûte toujours le même prix. Il serait illusoire de chercher à obtenir un tarif unique de billet d'avion pour un Paris-Nice et un Paris-Papeete. Mais plutôt que d'allouer une aide à l'achat d'un billet d'avion, pourquoi ne pas avoir consacré ces sommes à la stimulation de la concurrence entre compagnies aériennes locales afin de parvenir à une offre de prix satisfaisante ?

Enfin, comment définir une véritable politique budgétaire et financière pour l'outre mer si nous ignorons les effets réels des aménagements

de charges et des niches fiscales sur l'économie ? C'est un peu comme si l'on demandait à un automobiliste de trouver son chemin sans lui donner de carte routière...

**M. Marc Massion, rapporteur spécial.** – Nous partageons votre sentiment sur le pilotage de la politique pour l'outre-mer. Depuis longtemps, nous prôtons le rattachement de cette mission interministérielle au Premier ministre. Les agents de ce ministère, ai-je noté, ont l'impression d'être la « dernière roue du carrosse ». J'ai pu relever cette impression au cours d'entretiens menés dans le cadre d'un contrôle cette année, qui a fait l'objet, en septembre, de la publication d'un rapport intitulé « Administration centrale de l'outre-mer : une réforme à marche forcée et inachevée ». On les consulte lorsque le texte est presque déjà ficelé. Et rattachés au ministère de l'intérieur, ils ont fait plus particulièrement les frais de la révision générale des politiques publiques. Nous manquons d'informations fiables, notamment sur les niches fiscales, en raison de la faiblesse de leurs capacités d'évaluation : 3,5 personnes s'y consacrent quand 30 étaient prévues. Nous souhaitons, comme vous, une évolution de ce ministère.

**M. Éric Doligé, rapporteur spécial.** – Rapporter le budget de l'outre-mer est un exercice à la fois passionnant et frustrant. Si les propositions d'amélioration sont nombreuses, leur mise en œuvre se révèle toujours extrêmement complexe. Résultat : à chaque fois, cela se termine par un apport financier, qui ne donne pas lieu à contrôle. Comment bâtir une politique globale pour l'outre-mer sans évolution de la gouvernance ? Le ministère de l'outre-mer est-il un simple alibi ? Depuis que nous sommes saisis de ce dossier, la seule évolution notable est que le secrétariat d'État a accédé au rang de ministère...

**M. Jean Arthuis, président.** – Il serait sympathique d'entendre les propositions des rapporteurs spéciaux et du rapporteur pour avis sur l'adaptation des niches fiscales pour l'outre-mer. Pourquoi ne pas limiter la défiscalisation au seul montant de l'investissement en excluant la rémunération des intermédiaires, laquelle représente parfois la moitié de la somme totale ?

**M. Éric Doligé, rapporteur spécial.** – On a créé les niches fiscales au fil des années pour répondre à un problème spécifique, satisfaire tel ou tel secteur économique. En l'absence de politique globale pour l'outre-mer, il est difficile de toucher à cet édifice d'autant que les situations sont très contrastées selon les territoires ultramarins. Prenons l'exemple de la Polynésie française : la dotation globale qui lui était versée ne parvenait pas aux communes. D'où la réforme prévue dans cette loi de finances. Nous sommes ainsi contraints d'avancer par à-coups, sans régler le problème global.

**M. Jean Arthuis, président.** – Toutes missions confondues, le budget de l'outre-mer est compris entre 15 et 20 milliards d'euros, dont 3,2 milliards d'euros de niches fiscales. Il manque, dans cette mission, 63 millions pour la compensation des charges sociales. La sincérité budgétaire

n'en souffre-t-elle pas ? A l'heure où le mot économie est dans toutes les bouches, il faut faire des propositions !

Pouvez-vous nous présenter vos amendements sur l'article 77 rattaché ?

**M. Éric Doligé, rapporteur spécial.** – Le premier amendement vise à sécuriser la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française en l'inscrivant au sein du code général des collectivités territoriales. Par notre deuxième amendement, nous garantissons la stabilité du versement de la dotation territoriale pour l'investissement des communes. Quant au dernier amendement, il corrige une référence à la dotation globale d'équipement, désormais appelée dotation d'équipement des territoires ruraux.

**M. Marc Massion, rapporteur spécial.** – Afin de couvrir la somme manquante de 63 millions pour les compensations de charges sociales, une solution serait peut-être de mettre le Gouvernement face à ses responsabilités concernant l'agence de santé de Wallis-Et-Futuna. Pas moins de 24 millions lui sont consacrés dans la mission, alors que ce dossier relève du ministère de la santé.

**M. Denis Badré.** – Cela revient à un simple jeu d'écriture...

**M. Jean Arthuis, président.** – Je préférerais que l'on trouve une véritable économie de 63 millions plutôt que de se contenter de déplacer des crédits.

**A l'issue de ce débat, la commission a adopté les trois amendements proposés par les rapporteurs spéciaux à l'article 77 du projet de loi de finances pour 2011.**

**Puis, elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Outre-mer » ainsi que l'adoption de l'article 77 ainsi modifié.**

\*

\*       \*

**Réunie à nouveau le jeudi 18 novembre 2010 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a adopté un amendement modifiant la répartition des dotations de la mission et décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission ainsi modifiés, après avoir pris acte de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale.**

**Elle a décidé de retirer un amendement devenu sans objet et de confirmer l'adoption des deux autres amendements précédemment adoptés à l'article 77, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale à cet article.**

**Elle a enfin décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 77 bis, 77 ter, 77 quater et 77 quinquies.**