

N° 105

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IV

OUTRE-MER

Par M. Claude LISE,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

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

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE BUDGET 2010 INTERVIENT APRÈS UNE ANNÉE 2009 À BIEN DES ÉGARDS EXCEPTIONNELLE DANS LES OUTRE-MER	7
A. UNE CRISE SOCIALE D'UNE AMPLEUR HISTORIQUE	7
B. LA LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER (LODEOM) : UN CHANGEMENT DE LOGIQUE POUR LES TERRITOIRES ULTRAMARINS	8
C. LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'OUTRE-MER ET LA MISSION SÉNATORIALE SUR LA SITUATION DES DOM	9
1. <i>Les États généraux de l'outre-mer et le Conseil interministériel de l'outre-mer</i>	9
2. <i>Les 100 propositions de la mission d'information sénatoriale</i>	11
II. LE BUDGET 2010 N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX ET DES ANNONCES FAITES PAR LE GOUVERNEMENT	12
A. UNE HAUSSE LIMITÉE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION	13
B. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »	14
1. <i>Une augmentation des crédits du programme liée essentiellement aux compensations des exonérations de charges sociales au profit des organismes de sécurité sociale</i>	14
2. <i>Une hausse des crédits destinés au SMA, insuffisante au vu des objectifs qui lui sont fixés</i>	16
C. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	17
1. <i>La situation de la ligne budgétaire unique (LBU) : le logement reste la priorité du programme 123 mais l'évolution des crédits qui lui sont destinés paraît limitée</i>	18
2. <i>Le défaut d'engagement de l'État en faveur d'une réelle insertion des collectivités ultramarines dans leur environnement régional</i>	21
III. DEUX QUESTIONS MAJEURES POUR LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER : LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET L'ORGANISATION DES TRANSPORTS	22
A. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES JOUENT UN RÔLE CENTRAL EN SOUTIEN À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE EN OUTRE-MER	22
B. L'AMÉLIORATION DE L'ORGANISATION DES TRANSPORTS DOIT ÊTRE UNE PRIORITÉ DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER.....	25
CONCLUSION	29
ARTICLE 54 QUATER RATTACHE A LA MISSION « OUTRE-MER »	31
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	33

Mesdames, Messieurs,

La présentation du budget de la mission « Outre-mer » revêt cette année une dimension particulière : elle intervient après une année 2009 marquée par une crise d'une rare ampleur dans les outre-mer, et notamment dans les deux départements antillais.

Cette crise a conduit à l'organisation des Etats généraux de l'Outre-mer, vaste consultation de la population ultramarine, qui a abouti aux mesures annoncées lors du Conseil interministériel de l'Outre-mer, le 6 novembre dernier. Le Sénat a, de son côté, constitué une mission commune d'information sur les départements d'outre-mer, dont les conclusions ont été rendues publiques début juillet 2009.

Au préalable, votre rapporteur pour avis tient à rappeler que **l'effort de la Nation en faveur des territoires ultramarins ne se limite pas au strict cadre de la mission « Outre-mer »**.

Le document de politique transversale (DPT) « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances en vertu de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative, a pour intérêt « *d'identifier tous les programmes qui contribuent au développement de ces territoires* »¹ : il recense 88 programmes relevant de 27 missions qui portent la politique transversale menée par l'État outre-mer.

L'effort financier consacré par l'État à l'outre-mer s'élève ainsi, hors dépenses fiscales, en 2010 à **13,56 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 13,37 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. La mission budgétaire « Outre-mer » représente environ 15 % de cet effort, à savoir 2,09 milliards d'euros en AE et 1,99 milliard d'euros en CP.

¹ Document de politique transversale « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2010, p. 12.

S'agissant précisément de cette mission budgétaire, **votre rapporteur pour avis salue la stabilisation du périmètre de la mission**. Le changement substantiel de périmètre de la mission dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009 avait en effet amené votre rapporteur pour avis à souligner qu'« *il convient d'éviter les modifications trop fréquentes de la présentation des crédits relatifs à la mission « Outre-mer » (...) [qui] rendent plus difficile la lecture du budget pour le Parlement et, par voie de conséquence, sont susceptibles d'amoindrir la qualité de son contrôle* »¹.

La stabilité de la maquette budgétaire en 2010 facilite ainsi l'analyse de l'évolution de la mission, ce dont votre rapporteur pour avis se réjouit, et contribue à l'amélioration du contrôle parlementaire.

Après avoir rappelé **le contexte** exceptionnel de l'année 2009 pour l'outre-mer, le présent rapport examine **les grandes évolutions de la mission** : votre rapporteur pour avis souligne ainsi que, malgré une hausse de plus de 6 % des crédits, ce budget n'est pas à la hauteur des enjeux identifiés au cours de l'année 2009.

Votre rapporteur pour avis a enfin souhaité profiter de l'examen du budget 2010 pour porter son attention sur **deux thématiques centrales pour les outre-mer : le rôle des collectivités territoriales en matière de soutien à l'activité économique et la question de l'organisation des transports**.

*

*

*

¹ Avis n° 101 (2008-2009) présenté au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2009 – Tome IV « Outre-mer », par M. Claude Lise, p. 11.

I. LE BUDGET 2010 INTERVIENT APRÈS UNE ANNÉE 2009 À BIEN DES ÉGARDS EXCEPTIONNELLE DANS LES OUTRE-MER

A. UNE CRISE SOCIALE D'UNE AMPLEUR HISTORIQUE

L'année 2009 a été marquée par **une explosion sociale d'une ampleur exceptionnelle dans les outre-mer**, notamment dans les deux départements antillais.

Les prémices de cette crise sont apparues dès décembre 2008 en Guyane, la question du prix des carburants ayant déclenché un mouvement social dans ce département. La Guyane a en effet connu en 2008 une augmentation importante du prix des carburants liée à deux éléments :

– une décision de justice a obligé le département à s'approvisionner en carburants respectant les normes européennes ;

– le système d'administration des prix des carburants, en vigueur dans les départements d'outre-mer, entraîne un décalage temporel entre l'évolution du cours du brut et la répercussion de celle-ci sur le prix à la pompe.

Comme l'indique le rapport de la mission commune d'information sénatoriale sur la situation des départements d'outre-mer¹, les prix du litre de super et de gazole étaient ainsi, en novembre 2008, supérieurs respectivement de 62 et 44 centimes aux prix pratiqués dans l'hexagone.

Des négociations avec le Gouvernement ont permis de mettre fin à ce mouvement social.

Au début de l'année 2009, un mouvement social d'une ampleur rare a touché les deux départements antillais.

Le 20 janvier 2009 a été lancée en Guadeloupe une grève générale à l'appel du collectif contre l'exploitation outrancière, le « *Lyannaj Kont Pwofitasyon* » (LKP), collectif regroupant des organisations syndicales et associatives. Le collectif a formulé de nombreuses revendications, notamment en matière de coût de la vie, de formation des prix et des salaires, mais également de logement, d'emploi, de fiscalité ou encore de services publics.

Le mouvement social, empreint d'une dimension sociétale et identitaire forte, s'est ensuite étendu à la Martinique à partir du 5 février.

Des collectifs se sont également mis en place en Guyane et à La Réunion, sans pour autant qu'une grève n'y soit lancée. Dans les quatre

¹« *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir* », rapport d'information n° 519 (2008-2009) fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer par M. Éric Doligé, p. 118.

départements, **la question des prix et du pouvoir d'achat était au cœur de la mobilisation.**

Des négociations ont été engagées entre les collectifs, l'État, les représentants syndicaux et patronaux, ainsi que les représentants des collectivités territoriales.

La grève générale a paralysé pendant de longues semaines les deux départements antillais, non sans impact sur leur situation économique. En réponse à la crise, **le Président de la République a annoncé le 19 février 2009 un ensemble de mesures, avec, notamment l'organisation d'États généraux dans chaque collectivité ultramarine** ainsi que la mobilisation de 580 millions d'euros de moyens supplémentaires.

Des accords ont été finalement conclus dans les deux départements antillais au début du mois de mars 2009, mettant ainsi fin à la crise.

B. LA LOI POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES OUTRE-MER (LODEOM) : UN CHANGEMENT DE LOGIQUE POUR LES TERRITOIRES ULTRAMARINS

Comme le notait votre rapporteur pour avis l'année dernière, le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009 annonçait un **« changement de modèle de la politique gouvernementale en faveur de l'outre-mer »** : *« au système reposant uniquement ou principalement sur la demande, est substituée une logique de développement endogène, fondée sur l'excellence des secteurs marchands les plus dynamiques, et sur la capacité d'une présence économique et commerciale plus affirmée [des collectivités ultramarines] dans leur environnement régional »*¹.

Afin de concrétiser cette rupture dans la politique de l'État outre-mer, **un projet de loi a été préparé par le Gouvernement**, reprenant notamment l'engagement de campagne du Président de la République de mettre en place dans les départements d'outre-mer des zones franches globales.

Des consultations, entamées dès 2007, auprès des collectivités territoriales et des socioprofessionnels, ont conduit le Gouvernement à modifier son projet initial.

Le meilleur exemple de l'association des collectivités territoriales à l'élaboration du texte est la définition des secteurs économiques « prioritaires » pour les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion, bénéficiant à ce titre du taux bonifié d'exonération dans le cadre des zones franches d'activité. Ces secteurs ont été en effet définis par les acteurs économiques et politiques de ces territoires.

¹ Avis n° 101, *Ibid.*, p. 5.

Le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer a été mis en discussion au Parlement au début de l'année 2009 et a donc été complété par des mesures destinées à répondre à la crise sociale. **La loi pour le développement économique des outre-mer a été promulguée le 27 mai 2009.**

Les principales dispositions de cette loi, dont l'objectif est d'assurer le développement endogène de l'outre-mer, c'est-à-dire un développement reposant sur l'exploitation de ses atouts et pas seulement sur les aides en provenance de l'hexagone, sont les suivantes :

– **la mise en place des zones franches d'activité** bénéficiant de larges exonérations fiscales et ciblées sur des secteurs prioritaires ;

– **le recentrage de plusieurs dispositifs fiscaux** : les exonérations de charges sociales sont ainsi ciblées sur les bas salaires et les petites entreprises, tandis que la défiscalisation dans le secteur du logement a été recentrée sur le logement social ;

– d'autres dispositions visant à renforcer la compétitivité de ces territoires, comme la mise en place d'une aide au fret ou d'une aide à la rénovation hôtelière ;

– la réforme des dispositifs de soutien à la continuité territoriale.

Votre rapporteur pour avis salue l'annonce d'un changement de logique de la politique de l'État outre-mer. Il relève cependant que **l'ensemble des dispositions de cette loi nécessite une réelle mobilisation financière de l'État**, qui n'est pas encore une réalité, comme l'illustre le budget 2010.

C. LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'OUTRE-MER ET LA MISSION SÉNATORIALE SUR LA SITUATION DES DOM

Suite à la crise qui a secoué les DOM au début 2009, différentes initiatives ont été lancées afin de réfléchir à l'avenir des territoires ultramarins.

1. Les États généraux de l'outre-mer et le Conseil interministériel de l'outre-mer

En réponse à la crise, le président de la République a donc annoncé le 19 février 2009 l'organisation des États généraux de l'outre-mer. Dans son discours, il a ainsi affirmé : « *Chaque territoire doit se réapproprier son destin. Mes chers compatriotes, je vous invite donc à un débat sans tabou. Un débat où chacun pourra apporter sa contribution* ».

La population des outre-mer a donc été consultée sur **huit thèmes** :

- comment faire baisser les prix ?
- comment limiter les importations et augmenter la production locale ?
- quels projets structurants pour l’avenir de chaque territoire ?
- comment favoriser le dialogue social et l’accès à la formation professionnelle ?
- comment mieux organiser la gestion des collectivités et de l’État ?
- quelle relation faut-il développer avec les voisins de chaque territoire d’outre-mer ?
- comment améliorer l’insertion des jeunes et garantir l’égalité des chances ?
- quel travail faut-il accomplir pour réconcilier la mémoire, la culture et l’identité ?

Les travaux des États généraux ont été restitués le 1^{er} octobre 2009 au secrétariat d’État à l’outre-mer. **La synthèse de ces travaux a été ainsi examinée par le premier Conseil interministériel de l’outre-mer** qui a proposé « *un plan de modernisation de l’outre-mer et une redéfinition de ses relations avec la métropole* »¹.

LE CONSEIL INTERMINISTÉRIEL DE L’OUTRE-MER

Le Président de la République a annoncé le 19 février 2009 la mise en place d’un Conseil interministériel de l’outre-mer, présidé par le Président de la République ou, par délégation, par le Premier ministre.

Un décret en date du 18 février 2009² définit les missions et la composition dudit Conseil.

Son article 1^{er} définit les **trois missions** du Conseil interministériel :

– « *définir les orientations politiques de nature à répondre aux besoins et à valoriser les atouts de l’outre-mer, notamment en matière de développement économique, social, culturel et environnemental* » ;

– « *identifier, au vu des spécificités des collectivités d’outre-mer, les adaptations nécessaires aux politiques publiques conduites par le Gouvernement et orienter leur mise en œuvre* » ;

– « *évaluer périodiquement les résultats des politiques conduites par l’État outre-mer et les progrès en terme d’égalité des chances pour les populations d’outre-mer* ».

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

² *Décret n° 2009-182 du 18 février 2009 portant création du conseil interministériel de l’outre-mer.*

L'article 2 indique que le Conseil comprend, outre le Premier ministre, les ministres en charge des domaines suivants : l'intérieur, l'outre-mer, les collectivités territoriales, l'aménagement du territoire, l'environnement, le développement durable, les transports, l'économie, l'industrie, le tourisme, le commerce, l'artisanat, l'emploi, les affaires sociales, la solidarité, l'éducation nationale, l'enseignement supérieur, le logement, la ville, l'agriculture et la pêche, les affaires européennes, la défense, la santé, la jeunesse, les sports, le budget, la fonction publique, la culture et la justice.

Ne figurent pas dans cette liste certains ministères importants : les affaires étrangères, la recherche et l'immigration. Cette absence est regrettable : votre rapporteur pour avis souligne ainsi que l'absence du ministre en charge des affaires étrangères – qui est membre du Conseil interministériel de l'outre-mer en tant que ministre des affaires européennes – semble indiquer une méconnaissance de l'enjeu que constitue l'insertion des collectivités ultramarines dans leur environnement régional, domaine de compétence du ministère des affaires étrangères.

Le Conseil interministériel s'est donc réuni le 6 novembre 2009 et **le Président de la République a annoncé 137 mesures pour les outre-mer, dont 71 mesures transversales à l'ensemble des collectivités**, portant sur les huit grandes thématiques des États généraux.

Si votre rapporteur pour avis se réjouit que l'organisation de ce Conseil interministériel ait permis une prise de conscience de la situation des territoires ultramarins, de leurs difficultés et de leurs atouts, il note qu'**aucun calendrier précis n'est défini pour la mise en œuvre de ces mesures** et que, surtout, **leur coût et les modalités de leur financement n'ont pas été précisés** par le Président de la République.

2. Les 100 propositions de la mission d'information sénatoriale

Chambre assurant « *la représentation des collectivités territoriales de la République* » au titre de l'article 24 de la Constitution, le Sénat se devait de participer au débat sur l'avenir de l'outre-mer. La Haute assemblée a donc pris la décision, à l'initiative de son président Gérard Larcher, de constituer, parallèlement à la démarche des États généraux, **une mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer**. Votre rapporteur pour avis salue cette initiative.

Avec son président, notre collègue Serge Larcher, et son rapporteur, notre collègue Éric Doligé, la mission d'information a effectué **un travail d'écoute remarquable**, avec plus de trente auditions au Sénat, un déplacement à Bruxelles et surtout des déplacements dans chacun des quatre départements d'outre-mer, au cours desquels elle a tenu près de 80 réunions et effectué une trentaine de visites de terrain. Membre de la mission, votre rapporteur pour avis a ainsi accueilli la délégation de la mission lors de son déplacement en Martinique.

La mission d'information a rendu le 7 juillet un **rapport précis et détaillé portant sur l'ensemble des problématiques des départements d'outre-mer**. Votre rapporteur pour avis salue la qualité des analyses et des propositions, dont il note d'ailleurs qu'un nombre important a été repris par le Conseil interministériel de l'outre-mer.

100 propositions ont été formulées, avec l'objectif d'assurer un nouvel élan pour le développement endogène réussi des DOM, portant notamment sur :

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

– un rééquilibrage entre le lien actuel quasi exclusif avec l'hexagone et l'Union européenne et la nécessité d'une meilleure insertion dans l'environnement régional ;

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

Votre rapporteur pour avis considère que les propositions de la mission sénatoriale doivent être prises en compte par le Gouvernement : il sera donc attentif au **suivi de leur mise en œuvre qui doit constituer une priorité pour notre Haute assemblée en 2010**.

*

*

*

II. LE BUDGET 2010 N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX ET DES ANNONCES FAITES PAR LE GOUVERNEMENT

Outre les crédits budgétaires de la mission « Outre-mer », qu'il convient d'examiner, plusieurs **dépenses fiscales sont rattachées à cette mission**, dont le montant est d'ailleurs très supérieur : 3,46 milliards d'euros (contre 2,088 en AE et 1,990 en CP pour les crédits budgétaires).

D'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010, les principales dépenses fiscales rattachées à la mission sont la minoration du taux de TVA (environ 1,2 milliard d'euros), la défiscalisation des investissements productifs en matière d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés (1,1 milliard d'euros) et la défiscalisation des investissements en matière de logement (300 millions d'euros).

A. UNE HAUSSE LIMITÉE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

Les crédits budgétaires de la mission « Outre-mer » pour 2010 augmentent, par rapport à 2009, de 6,4 % en autorisations d'engagement (AE) et de 6,3 % en crédits de paiement (CP).

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

	AE en LFI 2009	AE en LFI 2010	Évolution	CP en LFI 2009	CP en LFI 2010	Évolution
Total des crédits de la mission	1 961,9	2 087,7	+ 6,4 %	1 871,5	1 989,6	+ 6,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010.

Votre rapporteur pour avis souligne que la hausse des crédits de la mission est à relativiser, étant en grande partie due à l'inscription de crédits budgétaires supplémentaires destinés à rembourser aux organismes de sécurité sociale le coût des exonérations de cotisations sociales patronales.

Les crédits de la mission pour 2009 avaient quant à eux augmenté de 19,2 % en AE et de 16 % en CP, essentiellement en raison d'un changement de périmètre de la mission, comme l'avait alors souligné votre rapporteur pour avis

Cette augmentation des crédits reste cependant limitée au regard des enjeux et des difficultés qui se sont fait jour à l'occasion de la grave crise de 2009.

Votre rapporteur pour avis note par ailleurs que la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), texte voté en urgence et qui devait permettre d'apporter des réponses à la crise, reste pour une large part inapplicable.

Début octobre 2009, 23 mesures d'application du texte n'étaient pas encore parues, certaines portant sur des dispositifs majeurs (le périmètre de la zone franche d'activité, le dispositif de défiscalisation en matière de logement, l'aide à la rénovation hôtelière, l'aide aux intrants et aux extrants...).

L'impact financier de la LODEOM sur le présent budget reste d'ailleurs limité. Selon les informations transmises par le secrétariat d'État à l'outre-mer, son impact n'est que de 300 millions d'euros : 113 millions de dépenses budgétaires supplémentaires, 251,9 millions d'euros de dépenses fiscales supplémentaires (liée notamment à la mise en place des zones franches d'activité) contre 64 millions d'euros d'économies liées à la réforme du régime des exonérations de charges sociales.

Votre rapporteur pour avis souligne que la LODEOM a été promulguée il y a déjà près de six mois et considère donc que **l'édition rapide des textes d'application doit être une priorité pour le Gouvernement.**

B. LE PROGRAMME 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

Comme l'illustre le tableau suivant, **les crédits affectés au programme 138 « Emploi outre-mer » augmentent dans le budget 2010**, de 10,3 % en AE et de 9,3 % en CP, soit un rythme supérieur au rythme de progression globale de la mission.

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

	AE en LFI 2009	AE en PLF 2010	Évolution	CP en LFI 2009	CP en PLF 2010	Évolution
Soutien aux entreprises	1 038,3	1 130,7	+ 8,9 %	1 038,3	1 130,7	+ 8,9 %
Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	153,2	183,5	+ 19,8 %	153,2	172,2	+ 12,4 %
Total	1 191,5	1 314,2	+ 10,3 %	1 191,5	1 302,9	+ 9,3 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010.

1. Une augmentation des crédits du programme liée essentiellement aux compensations des exonérations de charges sociales au profit des organismes de sécurité sociale

L'action n° 1 « Soutien aux entreprises », qui représente plus de 86 % des AE demandées pour ce programme, **voit ses crédits augmenter de 8,9 % tant en AE qu'en CP.**

Cette action est **presque exclusivement constituée de crédits visant à rembourser aux organismes de sécurité sociale le coût des exonérations de charges sociales spécifiques aux collectivités territoriales d'outre-mer.** Ces compensations représentent en effet 1,1 milliard d'euros en 2010, soit 97,6 % des crédits de l'action.

L'augmentation des crédits de cette action est liée au financement des mesures d'exonérations de charges sociales prévues par la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM).

Votre rapporteur pour avis souligne **l'impact positif de la politique d'exonération de charges sociales** menée dans les départements d'outre-mer, territoires particulièrement touchés par le chômage.

Comme l'indique le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010, le taux de chômage atteint 21,8 % en Guyane, 22 % en Guadeloupe, 22,4 % en Martinique et 24,5 % à La Réunion, soit des taux nettement plus élevés que dans l'hexagone, avec « *un nombre particulièrement important de chômeurs de longue durée, de bénéficiaires du RMI et de jeunes de moins de 30 ans, dont beaucoup en situation d'échec scolaire* »¹.

Le dispositif d'exonérations de charges sociales constitue une réponse efficace à cette situation : l'écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de l'hexagone est ainsi de 2,10, selon la prévision actualisée pour 2009 figurant dans le projet annuel de performances.

Ce dispositif a cependant été modifié par la loi de finances pour 2009 et par la LODEOM.

Le financement des exonérations de cotisations de sécurité sociale est donc majoré de 92,4 millions d'euros en 2010, passant de 1 011,3 millions d'euros à 1 103,7 millions d'euros, soit une hausse de 9,1 %.

Cette augmentation **doit notamment permettre de réduire la dette que l'État a accumulée vis-à-vis des organismes de sécurité sociale**, sujet sur lequel votre rapporteur pour avis avait attiré l'attention de la commission l'année dernière.

Cependant, d'après les informations transmises par le secrétariat d'État à l'outre-mer, **cette dotation ne devrait pas suffire à financer l'ensemble des besoins pour 2010**, qui s'élèvent à 1 159 millions d'euros, soit 55 millions de plus que les montants inscrits en projet de loi de finances.

Cette situation devrait donc accroître encore la dette de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale : cette dernière devrait atteindre 609,5 millions d'euros au 31 décembre 2009 pour les quatre départements d'outre-mer, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, devrait donc encore augmenter.

¹ *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010, p. 23.*

Votre rapporteur pour avis regrette la sous-budgétisation des besoins par le Gouvernement. Il relève ainsi qu'en réponse à un questionnaire budgétaire, le secrétariat d'État à l'outre-mer se réjouit que « *l'écart entre les moyens budgétés et les besoins de financement devrait (...) être réduit pour 2010* »...

Le reste des crédits de l'action n° 1 concerne **l'aide au fret**, créée par la LODEOM. Accordée aux entreprises pour l'importation et l'exportation de produits entrant, sur le territoire de la collectivité concernée, dans un cycle de production, cette aide s'applique aux DOM, ainsi qu'à certaines collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution¹.

Si 27 millions d'euros sont prévus au titre de cette aide pour 2010, comme pour l'année 2009, **votre rapporteur pour avis relève que le décret d'application relatif à la mise en place de cette aide n'a toujours pas été publié...**

2. Une hausse des crédits destinés au SMA, insuffisante au vu des objectifs qui lui sont fixés

L'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » voit ses crédits augmenter de 10,3 % en AE et de 9,3 % en CP.

Cette augmentation constitue exclusivement **la traduction budgétaire du plan « SMA 6000 » annoncé par le Président de la République le 19 février 2009.** Le service militaire adapté (SMA) bénéficie en effet d'une hausse globale de ses crédits de 30,2 millions d'euros en AE et 18,9 millions d'euros en CP.

Créé en 1961 en Antilles-Guyane, le SMA avait initialement vocation à permettre aux jeunes ultramarins de satisfaire à leurs obligations militaires, tout en acquérant une formation professionnelle et en participant au développement de l'infrastructure de leur département. Concernant aujourd'hui les DOM, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, il devrait être prochainement étendu à Wallis et Futuna et à Saint-Martin.

A la demande des élus ultramarins, le SMA n'a pas été supprimé lorsque le service national a disparu. Il accueille aujourd'hui des volontaires recrutés parmi les jeunes en difficulté, leur assurant une formation globale d'une durée de 12 mois.

Le SMA forme aujourd'hui 2 900 jeunes volontaires de 18 à 26 ans. Il constitue une grande réussite : comme l'a souligné la mission commune d'information sénatoriale, il s'agit d'un « *dispositif qui a fait ses*

¹ *Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna.*

preuves »¹. Il constitue une **véritable passerelle entre la formation initiale et la vie professionnelle**, un « *chaînon manquant* » selon l'expression du colonel Jean-Michel Luccitti, chef d'état-major du commandement du SMA, lors de son audition par la mission d'information.

Selon le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010, **79,6 % des volontaires sortant du dispositif en 2008 ont trouvé un emploi ou sont entrés dans un dispositif qualifiant de formation professionnelle.**

Votre rapporteur pour avis salue donc l'annonce faite par le Président de la République d'une montée en puissance du dispositif : le plan « SMA 6 000 » vise ainsi à faire passer d'ici 2013 à 6 000 le nombre de jeunes bénéficiant actuellement du dispositif.

Il note cependant que les crédits budgétaires consacrés au SMA entre 2009 et 2013 ne doubleront pas, selon les informations communiquées par le secrétariat d'État à l'outre-mer : ils passeront de 115,4 millions d'euros à 187,8 millions d'euros, soit une progression de 62,7 %. Par ailleurs, **l'objectif de doublement du nombre de bénéficiaires sera notamment atteint par « la réduction de la durée de formation de 12 mois à 10 ou 6 mois en fonction du niveau de recrutement, afin de limiter l'impact budgétaire de cette réforme »** ainsi que par « *l'augmentation du nombre d'ETPT de volontaires du SMA (+52 %) et de personnel d'encadrement (+ 35 %)* »².

Votre rapporteur pour avis craint en conséquence que le plan « SMA 6 000 » ne conduise à une détérioration de la qualité et de l'efficacité du dispositif. Il ne peut d'ailleurs que reprendre à son compte le jugement formulé par la mission d'information sénatoriale, qui note qu'« *il paraît irréaliste de passer au-dessous de huit mois de formation sans faire peser un risque sérieux sur la qualité de la formation* » et appelle à ce que « *la qualité de la formation et le niveau des résultats ne soient pas dégradés en diminuant, à l'occasion du doublement du nombre de places, la durée de la prise en charge des volontaires* »³.

C. LE PROGRAMME 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » est marqué par la stabilité : ses crédits augmentent de 0,42 % en AE et de près de 1 % en CP.

¹ Rapport d'information n° 519, Ibid., p. 197.

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

³ Rapport d'information n° 519, Ibid., p. 199.

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

	AE en LFI 2009	AE en PLF 2010	Évolution	CP en LFI 2009	CP en PLF 2010	Évolution
Logement	255,1	254,5	- 0,2 %	206,4	210,5	+ 2,0 %
Aménagement du territoire	178,1	178,7	+ 0,3 %	145,7	156,8	+ 7,6 %
Continuité territoriale	52,9	54,5	+ 3,0 %	52,8	54,5	+ 3,2 %
Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport	35,2	34,6	- 1,7 %	35,1	34,6	- 1,4 %
Collectivités territoriales	206,6	208,4	+ 0,9 %	221,3	210,5	- 4,9 %
Insertion économique et coopération régionales	2,9	2,8	- 3,5 %	2,9	2,8	- 3,5 %
Fonds exceptionnel d'investissement	39,6	40,0	+ 1,0 %	15,8	17,0	+ 7,6 %
Total	770,3	773,5	+ 0,42 %	680,0	686,7	+ 0,99 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010.

Votre rapporteur pour avis souhaite porter son attention sur l'évolution de deux des actions de ce programme : l'action « Logement » et l'action « Insertion économique et coopération régionales ».

1. La situation de la ligne budgétaire unique (LBU) : le logement reste la priorité du programme 123 mais l'évolution des crédits qui lui sont destinés paraît limitée

L'action « Logement », la ligne budgétaire unique (LBU), qui représente près du tiers des crédits budgétaires du programme 123, voit ses crédits diminuer de 0,2 % en AE et augmenter de 2 % en CP.

Au préalable, il convient de rappeler que **la situation du logement est dramatique dans les outre-mer**. Ainsi, dans son rapport pour avis rendu au nom de votre commission sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, notre collègue Daniel Marsin avait indiqué que plus de 10 000 familles attendaient un logement social en Martinique, plus de 12 250 en Guadeloupe, plus de 11 000 en Guyane et plus de 26 000 à

La Réunion. Il avait également relevé que « *selon le secrétariat d'État à l'outre-mer, 25 % du parc total de logement est constitué de logements précaires ou dépourvus d'éléments de confort et 15 % de logements peuvent être considérés comme insalubres* »¹.

Face à cette situation, **la LODEOM a procédé à une réforme de la politique en faveur du logement outre-mer : le dispositif de défiscalisation en la matière a été recentré sur le logement social**. Le Gouvernement a fixé à ce dispositif des objectifs élevés, à savoir « *produire 1 700 logements sociaux et intermédiaires supplémentaires en 2010* »².

Votre rapporteur pour avis se réjouit que **la création du dispositif de défiscalisation en matière de logement social ne conduise pas pour l'heure à une diminution significative des crédits de la LBU**, dont l'article 33 de la LODEOM a reconnu qu'elle « *reste le socle du financement du logement social dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon* ». **Il sera très attentif à ce que l'instauration de ce dispositif ne conduise pas à une diminution de l'effort budgétaire de l'État par l'intermédiaire de la LBU**.

Sceptique depuis le début des discussions sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer sur l'efficacité du dispositif de défiscalisation en matière de logement social, il note par ailleurs que sa mise en place sur le terrain est complexe, les projets mariant défiscalisation et LBU émergeant aujourd'hui très péniblement.

Votre rapporteur pour avis relève que **l'augmentation des CP destinés à la LBU ne correspond pas à un renforcement de la politique de l'État en matière de logement outre-mer** car, comme l'indique une réponse du secrétariat d'État à l'outre-mer à son questionnaire budgétaire « *la progression de 2 % des crédits de paiement inscrits en PLF 2010 au titre du logement (...) devrait permettre de ramener les retards de paiement de l'État à un niveau compatible avec les capacités financières des opérateurs de logement social.* ».

Votre rapporteur pour avis avait déjà signalé l'année dernière **le problème de la dette de l'État envers les bailleurs sociaux**. Malgré leur diminution importante depuis 2006, le montant des impayés s'élevait encore au 31 décembre 2008 à 17 millions d'euros. D'après les informations communiquées par le secrétariat d'État à l'outre-mer, les prévisions actuelles font état d'un maintien de ce volume d'impayés au 31 décembre 2009, « *qui correspond à une dette frictionnelle (...) soutenable pour les opérateurs de logement* »³.

¹ Avis n° 243 (2008-2009) présenté au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer par M. Daniel Marsin, p. 11.

² Réponse à un questionnaire budgétaire transmis par votre rapporteur pour avis.

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

Votre rapporteur pour avis souhaite également relever l'importance de **deux sujets spécifiques en matière de logement : la réhabilitation des logements anciens et le foncier.**

Votre rapporteur pour avis se réjouit tout d'abord que les crédits consacrés à la politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI) augmentent fortement en 2010, de 17,5 % en AE et de 6,1 % en CP. D'après les informations du projet annuel de performances, au sein de cette enveloppe, 11 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP devraient être consacrés à un nouveau dispositif, qui devrait permettre de faire financer des opérations de RHI par le fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU). Certaines opérations qui ne comportent que peu d'interventions sur les constructions bâties peuvent être prises en charge par le FRAFU, ce qui permettra une accélération de la mise en œuvre des opérations.

Au-delà de la RHI, **un effort particulier doit être fait en matière de réhabilitation de logements anciens et vétustes.** Votre rapporteur pour avis se réjouit du maintien du dispositif de défiscalisation pour la réhabilitation de logements et de son extension aux logements de plus de vingt ans (contre quarante ans jusqu'alors) dans le cadre de la LODEOM, disposition adoptée à son initiative. Il juge cependant que ce dispositif n'est pas suffisant et **qu'il convient que la LBU finance davantage la réhabilitation de logements**¹. Une augmentation d'opérations de ce type permettrait en effet de faire baisser les demandes de logements sociaux. Aux Antilles, existe en effet une forte proportion de personnes âgées propriétaires de logements anciens ou vétustes.

Votre rapporteur pour avis regrette ainsi que **les aides à l'amélioration de l'habitat** octroyées sous condition de ressources aux propriétaires occupants effectuant des travaux de remise aux normes de décence et de confort de leur logement **ne soient pas fixées à un niveau suffisant** : ces aides devraient atteindre en 2010 un montant de 39,6 millions d'euros en AE pour un objectif de 2.000 logements, « *en deçà de l'objectif inscrit dans la loi instituant un droit au logement opposable qui en prévoyait 2.400* »².

Votre rapporteur pour avis souligne ensuite que **le foncier constitue un enjeu central en matière de logement en outre-mer.**

Aujourd'hui, **les collectivités territoriales peuvent par exemple participer, avec l'État, au financement des dépassements de charge foncière des opérations locatives et accorder une subvention pour surcharge foncière.** Cette subvention de l'État est octroyée lorsque le coût du foncier dépasse un coût compatible avec les opérations de logements sociaux, et vient financer le différentiel entre ces deux valeurs. Comme le souligne le secrétariat d'État à l'outre-mer, « *on constate de plus en plus la difficulté de*

¹ La LBU finance les travaux de réhabilitation pour les propriétaires occupants tandis que l'ANAH accorde des aides aux propriétaires bailleurs, aux syndicats de propriété ou encore aux communes dans le cadre des OPAH.

² Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010, p. 76.

la part des collectivités à participer au financement de cette subvention, ce qui est de nature à ralentir la réalisation des opérations »¹.

La réglementation existante prévoit ainsi que la subvention de l'État n'est accordée que lorsqu'une collectivité finance également 30 % de ce dépassement. Nombre de communes ne peuvent apporter ces financements, ce qui a par exemple conduit le conseil général de la Martinique à se substituer aux communes.

Votre rapporteur pour avis salue la proposition n° 90 de la mission d'information sénatoriale, qui reprend une proposition qu'il avait formulée de longue date : elle vise à « *assouplir les obligations de participation ou de garantie des collectivités dans les opérations de construction de logement social* ».

2. Le défaut d'engagement de l'État en faveur d'une réelle insertion des collectivités ultramarines dans leur environnement régional

Dans le projet de loi de finances pour 2010, l'action « **Insertion économique et coopération régionales** » voit ses crédits diminuer de 3,5 % tant en AE qu'en CP.

Votre rapporteur pour avis regrette vivement cette évolution : il avait déjà souligné dans son rapport de l'année dernière que « *la coopération régionale constitue, outre-mer, un enjeu majeur et stratégique de développement* » et avait appelé à ce que « *l'État facilite la mise en œuvre effective des mesures contenues dans la loi d'orientation pour l'outre-mer de décembre 2000, visant à renforcer, d'une part, les moyens d'expression des départements et régions d'outre-mer dans la vie internationale et, d'autre part, les instruments de coopération mis à la disposition de ces derniers* »².

Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2010 indique ainsi que cette action regroupe 2,7 millions d'euros destinés aux quatre fonds de coopération régionale (FCR) créés par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, auxquels est venu s'ajouter celui de Mayotte en 2002. Les domaines prioritaires retenus pour 2010 sont le développement durable, l'environnement et la santé.

Votre rapporteur pour avis regrette vivement l'absence d'engagement fort en faveur de l'insertion régionale des collectivités ultramarines La mission sénatoriale avait souligné pourtant « *l'impérieuse nécessité d'une meilleure insertion régionale* » et noté que « *le renforcement de l'insertion des départements et régions d'outre-mer au sein de leur environnement régional répond à la fois à l'intérêt des collectivités*

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

² Avis n° 101 (2008-2009), *Ibid.*, p. 35.

*concernées et à celui de la France dans son ensemble »¹. Le budget 2010 va d'ailleurs à l'encontre d'une des propositions de la mission de notre Haute assemblée, la proposition n° 63, qui visait à « *augmenter la part des financements nationaux consacrés à la coopération régionale* », la mission notant que les sommes apportées par l'État dans le cadre des FCR restent limitées.*

Votre rapporteur pour avis note enfin que **cette évolution est directement en contradiction avec une des mesures annoncées par le Comité interministériel de l'outre-mer** qui a appelé à « *accroître la capacité d'action et la visibilité des départements et régions d'outre-mer en matière de coopération régionale* ».

*

* *

III. DEUX QUESTIONS MAJEURES POUR LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER : LE RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET L'ORGANISATION DES TRANSPORTS

Votre rapporteur pour avis a choisi cette année de porter une attention particulière à deux questions essentielles dans les départements d'outre-mer.

A. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES JOUENT UN RÔLE CENTRAL EN SOUTIEN À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE EN OUTRE-MER

Votre rapporteur pour avis souligne que **les collectivités territoriales ont un rôle essentiel en matière économique, encore plus marqué que dans l'hexagone.**

Au préalable, il convient de rappeler que **la situation financière des collectivités territoriales d'outre-mer est particulièrement difficile.**

Les communes sont notamment dans une situation alarmante, comme l'a relevé la mission d'information sénatoriale. La gravité de leur situation est illustrée par le nombre important de contrôles budgétaires effectués par les chambres régionales des comptes dans ces départements qui

¹ *Rapport d'information n° 519, Ibid., p. 248.*

comptent pourtant peu de communes. Le tableau suivant illustre ainsi l'ampleur du phénomène.

NOMBRE DE SAISINES DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

Communes de...	2007	2008
Guadeloupe	22	10
Guyane	11	6
Martinique	5	4
La Réunion	4	8

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

Même si la situation tend à s'améliorer légèrement, la situation financière des communes des DOM reste particulièrement tendue.

Les collectivités départementales des DOM, qui jouent un rôle de « *buvard social* », **sont dans une situation de grande difficulté**. **Les collectivités régionales sont dans une situation relativement moins difficile**. Votre rapporteur pour avis note ainsi que la mission sénatoriale d'information sur la situation des DOM a évoqué « *la situation assainie des régions d'outre-mer* »¹.

La situation financière des communes pèse sur leurs capacités d'investissement. **Les conseils régionaux et généraux** prennent donc le relais : **leurs dépenses d'investissement sont importantes**, preuve de leur rôle essentiel en matière de relance économique.

Votre rapporteur pour avis salue de nouveau l'analyse opérée par la mission d'information sénatoriale qui a examiné dans le détail la réalité de la situation de chaque strate de collectivité territoriale des DOM. Le tableau suivant est de ce point de vue particulièrement intéressant.

¹ *Rapport d'information n° 519 (2008-2009), Ibid., p. 102.*

**DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER¹**

	Dépenses d'investissement par habitant (<i>en euros</i>)		Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales	
	Départements d'outre-mer	France entière	Départements d'outre-mer	France entière
Régions	369	134	57,8 %	47,3 %
Départements	351	288	25,3 %	35,9 %
Communes	414	424	28,4 %	32,3 %

Source : direction générale des collectivités locales.

Ces données indiquent tout d'abord que la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales est supérieure de plus de 10 points pour les régions d'outre-mer par rapport à la moyenne nationale mais inférieure de plus de 10 points pour les départements d'outre-mer par rapport à la moyenne nationale.

L'écart constaté pour les conseils généraux est lié à l'importance des dépenses de fonctionnement de ces collectivités, résultat de charges de personnel élevées et, surtout, de dépenses sociales importantes qui déséquilibrent leurs budgets.

Ce même tableau souligne également que les collectivités départementales et régionales des DOM dépensent beaucoup plus par habitant en matière d'investissement que les conseils généraux et régionaux métropolitains.

Ces données illustrent le rôle des conseils généraux et régionaux des départements d'outre-mer en soutien à l'activité économique, rôle illustré par plusieurs autres éléments.

La diversité des initiatives lancées par les conseils généraux a été mise en avant par la mission sénatoriale. Elle a ainsi salué les initiatives lancées par le conseil général de la Martinique, que votre rapporteur pour avis a l'honneur de présider, évoquant l'important dispositif d'observation et de gestion des risques naturels, le pôle d'excellence rurale « Horticulture en aide au territoire », l'unité de production d'eau potable de la Capot ou encore le Centre de découverte des sciences de la terre à Saint-Pierre.

De même votre rapporteur pour avis rappelle **le rôle essentiel de la commande publique dans l'activité économique des départements d'outre-mer.** A La Réunion, celle-ci a ainsi atteint en 2009 un niveau historique, avec

¹ Ce tableau figure en page 338 du rapport d'information précité de la mission sénatoriale.

près de 885 millions d'euros, la moyenne annuelle étant de l'ordre de 500 millions d'euros.

Les collectivités territoriales, et notamment les conseils généraux et régionaux, représentent une part importante de la commande publique dans les DOM. Dans le cas de La Réunion, on peut relever que **le chantier de la route des Tamarins**, « chantier du siècle » devant permettre de délester la route côtière qui relie le Nord et le Sud de l'île, **a été financé à près de 85 % par le conseil régional**. Ce chantier a coûté au total près de 1,1 milliard d'euros et a duré 6 ans, la route ayant été inaugurée en juin 2009.

Cet exemple est révélateur de l'importance de l'action des collectivités territoriales dans les DOM en matière économique.

B. L'AMÉLIORATION DE L'ORGANISATION DES TRANSPORTS DOIT ÊTRE UNE PRIORITÉ DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

La question de l'organisation des transports publics est un enjeu majeur dans les départements d'outre-mer, comme l'a d'ailleurs souligné la mission d'information sénatoriale.

Elle a notamment relevé que *« les compétences en matière de transport sont réparties entre les conseils généraux, les conseils régionaux, les communes et leurs groupements. Cet enchevêtrement de compétences entre différentes autorités organisatrices des transports nuit [dans les DOM] à l'efficacité de l'action publique dans ce domaine »¹*.

La situation paraît particulièrement ubuesque en Martinique où pas moins de 16 autorités organisatrices des transports coexistent sur un territoire de 1 100 km², d'une taille donc comparable à celle d'une grande agglomération de l'hexagone...

Votre rapporteur se réjouit donc que la mission d'information ait repris à son compte une proposition qu'il formule depuis de nombreuses années, à savoir *« la mise en place d'une autorité organisatrice des transports compétente sur l'ensemble du territoire de chaque DOM »²*.

Votre rapporteur pour avis rappelle que le conseil général et le conseil régional de la Martinique ont saisi dès novembre 2007 le Premier ministre de demandes d'habilitation tendant à adapter les dispositions de la loi d'orientation pour les transports intérieurs, afin de pouvoir constituer un périmètre unique des transports dans le département et opérer un transfert des compétences des autorités organisatrices existantes à une autorité unique.

¹ Rapport d'information n° 519 (2008-2009), *Ibid.*, p. 174-175.

² Proposition n° 39.

Aucune suite n'ayant été donnée à la demande des deux institutions, **le conseil général a réitéré sa demande par une délibération du 19 juin 2008 portant demande d'habilitation**, en vertu de l'alinéa 3 de l'article 73 de la Constitution, **à fixer lui-même les règles en la matière, à savoir définir le périmètre unique et l'autorité unique organisatrice des transports urbains.**

La révision constitutionnelle a modifié l'article 73 de la Constitution qui s'applique aux départements et régions d'outre-mer, afin d'assurer une véritable « *décentralisation du pouvoir d'adaptation applicable dans les DOM* »¹.

Outre l'adaptation du droit national par le législateur et le pouvoir réglementaire, les départements et régions d'outre-mer eux-mêmes ont désormais la faculté d'adapter les règles, « *dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi* », comme le prévoit l'alinéa 2 de l'article 73 de la Constitution. L'alinéa 3 leur offre la faculté de définir eux-mêmes, dans « *un nombre limité de matières* », des règles relevant du domaine de la loi ou du règlement, cette faculté n'étant cependant pas valable pour La Réunion.

Les conditions d'application de l'article 73 de la Constitution ont été précisées par la loi organique n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions institutionnelles et statutaires relatives à l'outre-mer. Une procédure complexe, en trois phases, a été instituée :

– une demande d'habilitation, formulée par l'assemblée locale concernée, indiquant les matières dans lesquelles l'adaptation ou la possibilité de fixer des règles localement est envisagée ainsi que la finalité des mesures souhaitées ;

– le vote d'une habilitation législative autorisant à adapter localement, dans des matières déterminées, les lois ou règlements ou à fixer les règles localement dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi. Cette habilitation n'est valable que pour une durée maximale de 2 ans à compter de la promulgation de la loi qui la comporte ;

– l'adoption par l'assemblée locale concernée, d'une délibération mettant en œuvre l'habilitation obtenue.

La loi n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République a assoupli la procédure : il suffit désormais, lorsque l'adaptation ou la détermination des règles vise des dispositions à caractère réglementaire, d'une habilitation de nature réglementaire. Cet assouplissement n'est cependant pas aujourd'hui applicable du fait de l'absence de loi organique d'application.

La demande d'habilitation formulée par le conseil général de la Martinique n'a cependant pas abouti, faute de publication de la délibération au Journal officiel. Votre rapporteur pour avis souligne que cette absence de publication constitue **une violation des textes** et se réjouit que la mission d'information sénatoriale l'ait confirmé en rappelant « *avec force que la loi organique du 21 février 2007 ne prévoit que l'exercice d'un contrôle de légalité des délibérations (...). Elle n'autorise aucunement à exercer un contrôle d'opportunité sur ces délibérations* »².

¹ Rapport d'information n° 519 (2008-2009), *Ibid.*, p. 29.

² Rapport d'information n° 519 (2008-2009), *Ibid.*, p. 32.

La question de l'organisation des transports en Martinique est revenue dans le débat, devant notre Haute assemblée, à l'occasion de la discussion du titre relatif au transport du projet de loi portant engagement national pour l'environnement.

Votre rapporteur pour avis a déposé un amendement visant à habilitier le conseil général de la Martinique à déterminer un périmètre unique et une autorité unique organisatrice des transports urbains, conformément à la délibération adoptée par ce même conseil général.

Le débat en séance a conduit la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, par la voix de son président, à se rallier à cet **amendement, qui a été adopté à l'unanimité**.

Votre rapporteur pour avis se réjouit de ce vote et espère que cette disposition sera maintenue dans le texte à l'occasion de son examen par l'Assemblée nationale.

Il paraîtrait d'autant plus étonnant de l'en retirer que **le Conseil interministériel de l'outre-mer a conclu lui aussi à la nécessité de « favoriser la création dans chaque département d'une autorité unique d'organisation des transports terrestres (...) en concentrant sur un seul acteur une responsabilité aujourd'hui éclatée entre régions, départements et communes »**.

*

*

*

CONCLUSION

En conclusion, votre rapporteur pour avis estime que le budget de la mission « outre-mer » pour 2010 n'est pas à la hauteur des enjeux identifiés au cours de l'année 2009. Il n'est pas non plus à la hauteur des annonces faites par le Président de la République en conclusion du Conseil interministériel de l'outre-mer.

En conséquence, il ne peut proposer à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

Lors de sa réunion tenue le 10 novembre 2009, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, contre la proposition de son rapporteur pour avis, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, le groupe socialiste s'abstenant.

Le 13 novembre 2009, l'Assemblée nationale a adopté, **en seconde délibération**, plusieurs amendements au projet de loi de finances pour 2010.

Afin de prendre en compte certaines décisions annoncées lors du Conseil interministériel de l'outre-mer, la mission « Outre-mer » bénéficie ainsi de transferts de crédits en provenance d'autres missions. Si les crédits de la mission sont minorés de 3,7 millions d'euros en AE, **le programme « Conditions de vie outre-mer » voit dans le même temps ses crédits majorés de 83 millions d'euros en AE et de 33 millions d'euros en CP :**

– **les crédits destinés à la LBU sont majorés de 20 millions d'euros en AE et de 6 millions d'euros en CP.** Cette augmentation tend à renforcer les actions de RHI et à permettre la construction de nouveaux logements sociaux ;

– **un fonds de garantie pour l'agriculture et la pêche est créé et doté de 10 millions d'euros en AE et de 5 millions d'euros en CP:** une nouvelle action est créée à cette fin au sein du programme « Conditions de vie outre-mer »;

– afin de conforter le rôle de l'Agence française pour le développement (AFD) outre-mer, **l'accès à des financements à taux bonifiés est accru avec l'ouverture de 38 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP.** Sur les 38 millions d'euros, 30 millions correspondent à un transfert de crédits inscrits sur le programme "Aide économique et financière au développement";

– 15 millions d'euros en AE et en CP sont affectés à l'action « Collectivités territoriales », permettant d'instaurer pour la Guyane une dotation spéciale d'équipement scolaire pour les écoles et les collèges.

Votre rapporteur pour avis se félicite de l'abondement des crédits de la mission, et notamment des nouveaux crédits destinés à la Guyane.

Cette évolution ne modifie cependant pas sa position sur les crédits de la mission « Outre-mer » : les moyens destinés à l'outre-mer restent insuffisants au regard des besoins et des ambitions affichées lors du Conseil interministériel de l'outre-mer.

*

*

*

ARTICLE 54 *QUATER* RATTACHE A LA MISSION « OUTRE-MER »

A l'occasion de l'examen des crédits de la mission « Outre-mer », l'Assemblée nationale a adopté un **amendement portant article additionnel après l'article 54, rattaché à la mission « Outre-mer »**.

Cet article indique que le **Gouvernement présente, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2011, un rapport relatif aux mesures envisagées pour répondre à la situation financière des communes d'outre-mer**, et notamment des « *villes capitales* ».

S'agissant de ces dernières, le rapport devrait notamment évoquer les mesures visant à compenser les « *charges dites de centralité* » qui pèsent sur elles.

Votre rapporteur pour avis a souligné dans le présent rapport les difficultés des communes des départements d'outre-mer. Il se réjouit donc de la prise de conscience de la gravité de leur situation par nos collègues députés.

Il regrette cependant que le rapport prévu par cet article vise spécifiquement les « *villes capitales* » et **exclue les autres collectivités territoriales d'outre-mer**, notamment les conseils régionaux et généraux des départements d'outre-mer dont la situation financière reste préoccupante.

En conséquence, **votre rapporteur pour avis vous propose un amendement** qui, outre des améliorations rédactionnelles, **visé à étendre le champ d'application de cet article à l'ensemble des collectivités territoriales d'outre-mer** et à indiquer que les mesures proposées par le Gouvernement devront notamment permettre à ces collectivités d'assurer leurs compétences en matière sociale.

<p>Lors de sa réunion du 17 novembre 2009, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 54 <i>quater</i> rattaché à la mission « Outre-mer » ainsi modifié.</p>
--

*

*

*

ANNEXE 1

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE
RAPPORTEUR POUR AVIS**

M. Guy DUPONT, président de la Fédération des entreprises des départements d'outre-mer (FEDOM)