

N° 113

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

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

TOME III

OUTRE-MER

Par Mme Anne-Marie PAYET,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

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

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. MALGRÉ LA CRISE, UNE LENTE ET INCOMPLÈTE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES DÉCIDÉES POUR L'OUTRE-MER	7
A. LA CRISE A DUREMENT TOUCHÉ DES ÉCONOMIES DÉJÀ FRAGILES	7
1. <i>La situation économique et sociale est préoccupante</i>	7
2. <i>La persistance de déficiences dans le fonctionnement des économies locales</i>	8
B. LES ENGAGEMENTS RÉCENTS DIFFICILEMENT TENUS	10
1. <i>La loi pour le développement économique des outre-mer : une application retardée ou déficiente pour le logement social et la continuité territoriale</i>	10
2. <i>L'élan des Etats généraux et du Comité interministériel de l'outre-mer est-il toujours présent ?</i>	11
II. LES GRANDS ÉQUILIBRES DU PROJET DE LOI DE FINANCES	13
A. L'IMPORTANCE DES DÉPENSES FISCALES ET DES CONTRIBUTIONS DES AUTRES MISSIONS DU BUDGET DE L'ÉTAT	13
1. <i>Les crédits budgétaires</i>	13
2. <i>Les dépenses fiscales</i>	14
B. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » SONT EN BAISSSE EN 2011	15
1. <i>Le programme n° 138 « Emploi outre-mer »</i>	18
2. <i>Le programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer »</i>	19
3. <i>Un soutien affiché au processus de départementalisation de Mayotte</i>	22
III. LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA MISSION DANS LE CHAMP DE COMPÉTENCES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	24
A. LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ : UN OUTIL EFFICACE QU'IL FAUT PRÉSERVER	24
1. <i>Un bilan très positif</i>	24
2. <i>Une réforme en cours que conforte l'augmentation importante des crédits de l'Etat</i>	25
B. L'URGENCE DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE CONTINUITÉ TERRITORIALE ET DE MOBILITÉ PROFESSIONNELLE	26
1. <i>Les aides à la formation professionnelle, à la mobilité et à la continuité territoriale sont essentielles pour l'outre-mer</i>	26
2. <i>Le retard important dans l'adoption des décrets d'application</i>	28
3. <i>La baisse des crédits en 2011</i>	29
4. <i>De l'ANT à Ladom : quelle gestion pour répondre aux nouveaux enjeux ?</i>	30
C. LE LOGEMENT : TOUJOURS PAS DE PLAN MARSHALL	31
D. LA SANTÉ : TENIR COMPTE DES SPÉCIFICITÉS	35
1. <i>La situation de l'outre-mer</i>	35
2. <i>Les actions décidées restent à concrétiser sur le terrain</i>	36
E. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR TARDIVE DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE	40

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	43
• <i>Article additionnel avant l'article 77 (art. L. 711-5 et L. 712-5-1 du code monétaire et financier)</i> Observatoires des tarifs bancaires outre-mer	43
• <i>Article additionnel avant l'article 77 (art. 568 bis du code général des impôts)</i> Licence pour la vente de tabac dans les départements d'outre-mer	44
• <i>Article 77 bis (art. L. 3211-7, L. 5151-1 nouveau, L. 5211-1, L. 5241-1-1, L. 5241-6 nouveau, L. 5342-13 nouveau du code général de la propriété des personnes publiques)</i> Cessions de terrains du domaine privé de l'Etat à titre gratuit	45
• <i>Article additionnel après l'article 77 bis</i> Possibilité de cumul entre une subvention et la défiscalisation	47
• <i>Article additionnel après l'article 77 bis (art. 217 undecies du code général des impôts)</i> Assiettes de la défiscalisation	48
• <i>Article additionnel après l'article 77 bis (art. 199 undecies C du code général des impôts)</i> Procédure d'agrément des dossiers de défiscalisation pour le logement social	49
• <i>Article 77 quater (art. 32 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer)</i> Prorogation des plans d'apurement de dettes sociales pour les entreprises du secteur hôtelier dans les Antilles	50
TRAVAUX DE LA COMMISSION	53
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	61

Mesdames, Messieurs,

Après deux années d'augmentation importante des crédits de la mission « Outre-mer », l'année 2011 marque un tassement qui serait inquiétant si le projet de loi de programmation des finances publiques ne prévoyait à nouveau une légère hausse des crédits en 2012 et 2013.

Le Gouvernement a fait le choix de préserver le service militaire adapté, qui voit sa dotation augmenter de 40 % en 2011 conformément à l'engagement du Président de la République d'accroître les capacités de formation ; cette décision est tout à fait positive car le SMA a fait la preuve de son efficacité au service des jeunes exclus du marché de l'emploi, voire désocialisés.

Il propose également de stabiliser les autorisations liées à la ligne budgétaire unique, dont les crédits de paiement baissent cependant de 10 %. Acceptons l'augure que ces évolutions respectent la programmation des opérations, car le logement doit être érigé en première priorité des politiques publiques menées outre-mer.

En revanche, il n'a pas encore pris conscience des spécificités sanitaires de l'outre-mer et les différents plans ou programmes précédemment adoptés ne se traduisent pas suffisamment en actions concrètes, qui sont souvent renvoyées à plus tard.

Ceci étant, on ne peut faire fi de la crise financière mondiale et l'outre-mer, qui connaît certes une situation économique et sociale particulièrement difficile, doit tout de même participer à l'effort national de réduction des déficits.

Dans ce contexte, il devient encore plus pressant qu'à coût constant, les mesures prises s'inscrivent dans la durée et dans la stabilité. L'outre-mer souffre trop, depuis de nombreuses années, d'effets d'annonces suivies d'un début de concrétisation mais dont l'élan est rapidement brisé. Ces perpétuelles remises en cause nuisent évidemment au développement économique endogène, seul à même de résoudre les problèmes de ces territoires.

En outre, il faut reconnaître que les dépenses publiques à destination de l'outre-mer sont souvent considérées comme un « effort », y compris parmi les parlementaires. Or, l'outre-mer n'est pas une charge. C'est au contraire une chance pour l'avenir du pays, du fait de ses richesses humaines et naturelles. Cette perception latente entraîne un ressentiment important dans la population et peut, si l'on n'y prend garde, mener à des comportements non conformes à la pratique démocratique. C'est pour cette raison qu'il est indispensable d'améliorer l'évaluation des politiques publiques ; les départements et collectivités d'outre-mer ne peuvent attendre que des bienfaits d'une telle transparence.

I. MALGRÉ LA CRISE, UNE LENTE ET INCOMPLÈTE MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES DÉCIDÉES POUR L'OUTRE-MER

A. LA CRISE A DUREMENT TOUCHÉ DES ÉCONOMIES DÉJÀ FRAGILES

En juillet 2009, la mission commune d'information du Sénat¹ dressait un tableau inquiétant de la situation économique des Dom. La crise financière mondiale touchait des territoires déjà fragilisés. Depuis, la dégradation persiste.

1. La situation économique et sociale est préoccupante

Le chômage reste un mal endémique. En 2009, le taux de chômage touchait 23,5 % de la population active en Guadeloupe, 22 % en Martinique et 20,5 % en Guyane.

Au deuxième trimestre 2010, il s'élevait à 28,9 % à La Réunion, où **un jeune sur deux est à la recherche d'un emploi**. Le nombre de demandeurs d'emplois y est passé de 85 781 en janvier 2008 à 112 653 à la fin septembre 2010, soit une hausse de 31 % en vingt mois. Les bénéficiaires des allocations chômage y étaient au nombre d'environ 38 000 début 2008, 43 000 début 2009 et 54 000 en septembre 2010 ; entre janvier 2009 et 2010, la hausse atteint 22 %.

Les Antilles ont été affectées par le long conflit social de l'année 2009 :

- à la **Martinique**, le **produit intérieur brut était en baisse de 4,1 % en valeur en 2009**, avec une chute de l'investissement des entreprises de 24 %. Le nombre de demandeurs d'emploi s'y est accru de 13 % ;

- en **Guadeloupe**, l'Insee parle de « *repli économique sans précédent* ». Le Pib y a diminué de 2,6 % en valeur, avec une baisse de l'investissement de 12 % et de la consommation des ménages de 2 %. Le nombre de touristes est en chute de 16 % et les hôtels ont enregistré une baisse de 27 % du nombre de nuitées.

La Réunion a également connu une récession en 2009, estimée à presque 4 %.

Un autre symptôme est inquiétant : le **surendettement**. Après une progression continue du nombre de dossiers de surendettement déposés dans les Dom en 2008 et 2009, un palier a été franchi : environ cinq cents dossiers à traiter chaque trimestre contre quatre cents deux années auparavant. Cette progression est sensible à la Martinique et surtout à La Réunion.

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

Chaque secteur économique est touché par cette crise et deux sont particulièrement importants outre-mer : le **bâtiment** et **travaux publics** et le **tourisme**.

A La Réunion notamment, le secteur du BTP qui a constitué l'un des moteurs de la croissance ces dernières années connaît un véritable trou d'air ; il souffre à la fois de l'incertitude sur les dispositifs d'aide à la construction de logements, de la crise mondiale et de la fin d'importants travaux publics (principalement la route des Tamarins) : le nombre de salariés employés dans ce secteur a baissé de 23 % entre janvier 2009 et 2010, alors qu'ils représentaient 14,5 % des effectifs salariés de l'île en 2008. Le nombre de livraisons de logements neufs a chuté de 24 % sur les neuf premiers mois de l'année 2010 par rapport à la même période de 2009.

Signe de ces difficultés, les ventes de ciment ont baissé en 2009 de 26 % à La Réunion, 13 % en Guadeloupe, 17 % en Guyane et 23 % en Martinique.

Le tourisme a été particulièrement touché par la crise sociale dans les Antilles, mais le mouvement est ancien. En Martinique, le nombre de touristes est passé d'environ un million par an en 1999 à 600 000 en 2009. En Guadeloupe, le secteur affiche, en 2009, un recul plus accentué que le tourisme mondial.

Parallèlement, le secteur agricole a plutôt moins souffert que les autres, grâce à l'évolution favorable des prix mondiaux.

Pour autant, de **nombreuses initiatives** révèlent un **grand dynamisme** des habitants de l'outre-mer. A La Réunion, la société *Cases créoles construction*, dirigée par Jean-Claude Coindin, a développé un concept de construction de maisons à la carte, dans le style local et dont les clients conçoivent la disposition intérieure et choisissent le niveau de finition, selon leurs capacités techniques et leur budget. Cette solution permet à des locataires de logement social d'accéder à la propriété.

2. La persistance de déficiences dans le fonctionnement des économies locales

Les **écarts de prix** entre les Dom et la métropole perdurent. La mission commune d'information du Sénat avait procédé à des relevés particulièrement éclairants : le prix d'un jus d'oranges importé est quatre fois plus élevé à La Réunion qu'en métropole et celui d'un chocolat en poudre de marque y est supérieur de 42 %, le prix de l'eau de Javel est quatre fois supérieur à La Réunion, 65 % de plus pour un litre d'huile en Guadeloupe, 50 % pour une brosse à dents ou encore 32 % pour un kilo de sucre.

L'Insee a réalisé en mars 2010 une enquête de comparaison des prix qui confirme - s'il en était besoin - qu'ils sont globalement plus élevés outre-mer : selon elle, leur niveau est supérieur de 13 % en Guyane, de 10 % en

Martinique, de 8 % en Guadeloupe et de 6 % à La Réunion. Surtout, l'étude relève que l'écart est **plus sensible pour les produits alimentaires**, c'est-à-dire les produits de consommation quotidienne.

Selon un avis de septembre 2009 de l'autorité de la concurrence relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les Dom, les prix sont supérieurs de 55 % à La Réunion par rapport à ceux observés en métropole pour plus de la moitié des produits testés.

Au-delà des produits de grande consommation, **ce constat est valable pour beaucoup d'autres secteurs économiques essentiels où les pratiques sont peu concurrentielles**, par exemple dans le secteur aérien ou dans celui des carburants. France Télécom a ainsi été condamnée en juillet 2009 par l'autorité de la concurrence à une amende de 27,6 millions d'euros pour des pratiques anticoncurrentielles menées de 2001 à 2006 dans les Dom.

Dans le **secteur bancaire**, le collectif réunionnais des consommateurs contre les abus bancaires réalise régulièrement des enquêtes édifiantes : les frais appliqués par les banques lors des différentes opérations courantes sont **en moyenne trois fois plus élevés** qu'en métropole, sans aucune justification.

Votre rapporteur a, de son côté, procédé à une enquête de comparaison non pas en moyenne mais à partir des tarifs pratiqués par une même banque en métropole et dans les quatre départements d'outre-mer. Le tableau suivant en présente quelques **résultats**, qu'on peut qualifier d'**indécents** et qui ne peuvent évidemment pas s'expliquer par des raisons objectives de coût ou de risque pour l'établissement de crédit.

<i>Tarifs de BNP Paribas (au 1^{er} janvier 2010)</i>	Métropole	La Réunion	Guadeloupe	Martinique	Guyane (1^{er} janvier 2009)
Frais de gestion et de tenue de compte (par trimestre)	gratuit	15 €	16,50 €	16,50 €	17 €
Opposition sur chéquier	12,10 €	41,80 €	28 €	28 €	28 €
Opposition sur prélèvement	gratuit	18 €	28 €	29 €	18 €
Photocopie (l'unité)	0,85 €	1,85 €	1,50 €	1,50 €	2,75 €

Dans le cadre de sa mission de contrôle, votre rapporteur a rencontré en juin 2010 Emmanuel Constans et Georges Pauget qui préparaient un rapport sur les tarifs bancaires à la demande de Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Si ce rapport conclut bien que « *ces tarifs sont généralement significativement plus élevés qu'en métropole* », il est fort regrettable que la seule conclusion du rapport consiste à souligner la nécessité de mener une « *analyse approfondie* »...

C'est pourquoi votre rapporteur a présenté en septembre dernier un amendement au projet de loi de régulation bancaire. Devenu l'article 81 de cette loi, il érige au niveau législatif l'observatoire des tarifs bancaires outre-mer au sein de l'Institut d'émission des Dom. En outre, Christine Lagarde a annoncé durant les débats que le comité consultatif du secteur financier s'intéresserait spécifiquement aux frais bancaires dans les territoires ultramarins.

La commission des affaires sociales, qui a adopté **un amendement** au présent projet de loi de finances visant à accroître les compétences de l'observatoire, restera vigilante sur les tarifs bancaires, car ils pénalisent tout à la fois le tissu économique et l'ensemble de la population, en particulier celle qui est déjà fragile. A l'heure où le Gouvernement met en avant la priorité du développement endogène des départements d'outre-mer, il est primordial d'améliorer l'environnement économique des entreprises. De même pour les particuliers, le montant des frais payés aux banques atteint, outre-mer, des sommes qui sont exorbitantes.

B. LES ENGAGEMENTS RÉCENTS DIFFICILEMENT TENUS

1. La loi pour le développement économique des outre-mer : une application retardée ou déficiente pour le logement social et la continuité territoriale

La loi pour le développement économique des outre-mer¹ (Lodeom) a été promulguée le 27 mai 2009 ; son examen par le Parlement a été accéléré par la crise sociale partie des Antilles, qui en a également fait sensiblement évoluer le contenu.

Elle comprend cinq titres :

- le **soutien au pouvoir d'achat**, qui correspond surtout à l'exonération de cotisations sociales du bonus exceptionnel que les entreprises peuvent verser à leurs salariés en application d'un accord interprofessionnel. Cette mesure a été parfois accompagnée d'un abondement par les collectivités territoriales, l'Etat étant - pour l'occasion - étonnamment favorable à l'extension de leurs compétences sur un terrain qui leur est complètement étranger, à savoir le versement d'une prime aux salariés du secteur privé ;

- des **mesures à destination des entreprises**. La loi de finances pour 2009² et la Lodeom ont réorganisé les exonérations fiscales et sociales : modification des barèmes, création de zones franches d'activité. Ont également été adoptés des aides pour le fret et en faveur de la rénovation des hôtels, la création d'un fonds exceptionnel d'investissement, une réforme de la défiscalisation des investissements productifs, des mesures destinées au

¹ Loi n° 2009-594.

² Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

désenclavement numérique des territoires, un plan d'apurement des dettes sociales, etc. ;

- la **relance de la politique du logement**. La défiscalisation du logement outre-mer a été réorientée vers le secteur social, notamment par l'adoption d'une mesure spécifique de réduction d'impôt sur le revenu. Plusieurs autres articles sont inclus dans cette partie : création d'un groupement d'intérêt public visant à la reconstitution des titres de propriété afin de lutter contre l'inertie liée à l'indivision, extension de la compétence de l'agence nationale de l'habitat (Anah) à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, aménagement de la zone des cinquante pas géométriques ;

- la **continuité territoriale**. Cette politique a été réformée par la création d'un fonds unique, par l'adoption du principe de conditionnement des aides aux ressources des bénéficiaires et par la décision de déléguer la gestion du dispositif à un opérateur unique, agence de l'Etat ;

- des **dispositions diverses** : prix de rachat de l'électricité produite à partir de la bagasse, état-civil à Mayotte, lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane...

La commission des finances de l'Assemblée nationale¹ a publié, en septembre dernier, **un bilan peu flatteur** de la mise en application de la Lodeom puisqu'à la date de publication du rapport, quinze des quarante-quatre actes d'application nécessaires, soit environ 34 %, n'avaient pas encore été pris. Par exemple, **la réforme de la continuité territoriale², l'aide au fret ou le GIP consacré à l'indivision n'ont pas pu être mis en œuvre.**

En outre, le nouveau dispositif de **défiscalisation du logement social** en est encore à ses balbutiements : les mesures d'application n'ont été effectives qu'au début de l'année 2010 et elles sont mise en œuvre de manière **restrictive** par les services fiscaux, ce que déplorent l'ensemble des professionnels. L'Union sociale pour l'habitat a publié, le 8 novembre dernier, un communiqué de presse : *« force est de constater que les modalités, les règles et les arbitrages d'instruction des programmes mobilisant la défiscalisation sont contraires à l'esprit et à la lettre de la loi et bloquent à la fois l'engagement des crédits de la défiscalisation et ceux de la ligne budgétaire unique ».*

2. L'élan des Etats généraux et du Comité interministériel de l'outre-mer est-il toujours présent ?

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

¹ Rapport d'information n° 2828 (treizième législature) de Claude Bartolone et Gaël Yanno.

² Deux décrets ont depuis lors été publiés au journal officiel du 19 novembre 2010 et trois arrêtés l'ont été le 23 novembre (voir infra, partie III. B. sur la mobilité).

culturels, associatifs des territoires. A partir des mois d'avril et mai, les travaux ont été organisés autour de huit questions, dans le cadre d'ateliers thématiques. Le 1^{er} octobre a été organisée une « restitution nationale ».

Le Président de la République a ensuite réuni, le 6 novembre 2009, le premier **conseil interministériel de l'outre-mer** (Ciom) pour tirer les conséquences des propositions formulées dans le cadre des Etats généraux et pour procéder à diverses annonces. Le Ciom a pour missions de définir les orientations politiques de nature à répondre aux besoins et à valoriser les atouts de l'outre-mer, d'identifier les adaptations nécessaires aux politiques publiques conduites par le Gouvernement et d'évaluer périodiquement les résultats des politiques menées par l'Etat outre-mer, ainsi que les progrès en termes d'égalité des chances.

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

Lors du Conseil des ministres du 13 juillet 2010, la ministre chargée de l'outre-mer a présenté une communication relative à la mise en œuvre du Ciom. Les résultats sont naturellement divers, comme l'étaient les décisions prises : « *créer les conditions de la réussite des jeunes ultramarins* » a par exemple reçu une pastille « verte » pour signifier qu'elle est en vigueur. Globalement, certaines ont bien été traduites en circulaires ou mesures réglementaires mais pour beaucoup d'entre elles, **le temps utilisé est le futur**. En outre, certaines incohérences peuvent apparaître : ainsi, un appel à projet national a été lancé sur les énergies photovoltaïques avec stockage de l'énergie, mais le projet de loi de finances pour 2011 prévoit de supprimer la défiscalisation spécifique bénéficiant outre-mer à ce type d'énergie renouvelable.

Par ailleurs, le rapport de notre collègue Marc Massion sur la **réorganisation administrative des services centraux du ministère de l'outre-mer**¹ a relevé « *une mise en œuvre défailante pour un résultat éloigné des préconisations initiales* » : réforme menée tambour battant, personnels déstabilisés par le manque criant de dispositifs d'accompagnement, abandon du choix d'une administration de mission ou encore échec qualitatif qui aboutit à une administration exsangue.

¹ *Rapport Sénat n° 8 (2010-2011) du 6 octobre 2010, au nom de la commission des finances, « Administration centrale de l'outre-mer : une réforme à marche forcée et inachevée ».*

II. LES GRANDS ÉQUILIBRES DU PROJET DE LOI DE FINANCES

A. L'IMPORTANCE DES DÉPENSES FISCALES ET DES CONTRIBUTIONS DES AUTRES MISSIONS DU BUDGET DE L'ÉTAT

Les crédits budgétaires de la mission « Outre-mer » ne constituent pas la seule source de dépenses pour l'Etat ; d'autres lignes de son budget contribuent également aux départements et collectivités d'outre-mer : par exemple les dotations aux collectivités territoriales ou la mission relative à l'enseignement scolaire qui comprend les rémunérations des professeurs. De plus, l'action publique outre-mer passe largement par des dispositifs de défiscalisation très variés et dont les montants sont à la fois élevés et peu évalués.

Le document de politique transversale, publié chaque année à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, fournit des informations sur « *l'effort budgétaire et financier consacré par l'Etat à l'outre-mer* » ; pour 2011, il regroupe des indications sur quatre-vingt-neuf programmes relevant de vingt-sept missions, auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes.

1. Les crédits budgétaires

Alors que les crédits budgétaires de la **mission « Outre-mer »** s'élèvent à **2,2 milliards d'euros** en autorisations d'engagement en 2011, ceux des **autres missions** de l'Etat, en incluant les prélèvements sur recettes, atteindraient **10,8 milliards d'euros**. Il s'agit principalement de l'enseignement scolaire (4,3 milliards), des dotations aux collectivités territoriales (1,9 milliard) et des missions de défense et sécurité (1,3 milliard).

Pour autant, si la publication de ce document de politique transversale est un outil indéniable de transparence et d'information, certaines de ses données laissent perplexes. Par exemple, la première ligne du tableau récapitulatif chiffre à 52 millions d'euros la participation de la mission « Action de la France en Europe et dans le monde » aux dépenses publiques outre-mer, alors que le commentaire permet à peine d'en expliquer 5 millions. En outre, on apprend, page 166 du document, que le ministère de l'outre-mer prend comme « *hypothèse* » une reconduction des crédits de 2010 à 2011 lorsque les données sont manquantes, ce qui semble être fréquemment le cas.

Cette imprécision dans l'évaluation entache malheureusement l'ensemble du document d'un doute prégnant.

Qui plus est, cette notion « d'effort » de l'Etat ne peut **pas** trouver de **parallèle en métropole** : existe-t-il un document présentant pour tel département de l'hexagone l'ensemble des crédits étatiques dépensés sur le territoire (rémunérations des fonctionnaires, compensation des exonérations de charges sociales, dotations aux collectivités territoriales etc.) ?

2. Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales en outre-mer, c'est-à-dire l'ensemble des mesures d'exonération d'impôt, hors cotisations sociales, sont estimées à **3,2 milliards d'euros** pour 2011, dont 1,3 milliard sur la TVA¹.

Là aussi, la fiabilité des chiffres est en question et, dans leur rapport² sur le présent projet de loi, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat expriment leur crainte que l'administration soit en réalité dans l'incapacité d'en évaluer précisément le coût.

De même, le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale³ dénonce « *l'absence de pilotage des dépenses fiscales, lors même qu'elles sont le principal outil financier de la politique de l'Etat outre-mer* ».

Le projet de loi de finances pour 2011 propose **des modifications substantielles** de certaines de ces dépenses fiscales.

• L'article 13 prévoit de « rationaliser » les avantages fiscaux liés à l'investissement dans la production d'**énergie photovoltaïque**. Il touche l'outre-mer à deux titres :

- il ramène de 50 % à 25 % le crédit d'impôt sur le revenu qui concerne l'ensemble du territoire national ;

- il supprime, à compter du 29 septembre 2010, les « *investissements portant sur des installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil* » du champ éligible aux réductions d'impôt sur le revenu et sur les sociétés spécifiques à l'outre-mer.

Cette double peine est particulièrement surprenante.

La première est clairement contraire à l'esprit du Grenelle de l'environnement.

La seconde est en contradiction avec la Lodeom, qui n'a pourtant été adoptée qu'il y a un an et demi : dans un souci de lutte contre la fraude et les abus, celle-ci avait en effet prévu que « *les projets d'investissement comportant l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable sont pris en compte dans la limite d'un montant par watt installé fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'outre-mer et de l'énergie pour chaque type d'équipement. Ce montant prend en compte les coûts d'acquisition et d'installation directement liés à ces équipements* ». Or, **cet arrêté, qui ne semble pourtant pas d'une**

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

² Rapport Sénat n° 111 annexe n° 18 (2010-2011) de Marc Massion et Eric Doligé, au nom de la commission des finances.

³ Rapport Assemblée nationale n° 2857 annexe 30 (treizième législature) de Claude Bartolone, au nom de la commission des finances.

grande complexité, n'a jamais été pris. On peut en conséquence, comme le fait Claude Bartolone dans son rapport spécial, se demander si le Gouvernement n'a pas retardé la publication de l'arrêté, sachant que le dispositif de défiscalisation serait lui-même supprimé.

L'exposé des motifs du projet de loi justifie la suppression de l'éligibilité des investissements réalisés outre-mer dans le secteur photovoltaïque par une phrase sibylline, que certains pourraient estimer quelque peu contradictoire : il s'agit « *d'assurer la sécurité des approvisionnements en électricité outre-mer* ».

Votre rapporteur se permet de rappeler que les territoires d'outre-mer sont propices au développement de l'énergie solaire. Qui plus est, La Réunion est engagée dans un vaste **programme d'autonomie énergétique, Gerri**, encouragé par le Gouvernement et **soutenu fermement par le Président de la République** lors de sa visite en janvier 2010 :

« en matière d'énergies renouvelables et de réduction des émissions, La Réunion va montrer le chemin et c'est La Réunion qui va devenir une référence en France et une référence dans le monde dans cette partie de l'océan indien. Vous allez démontrer que vous êtes les meilleurs. Le projet Gerri est né du Grenelle de l'environnement, en octobre 2007. Il a été confirmé par le conseil interministériel à l'outre-mer et s'incarne aujourd'hui dans les projets d'énergies renouvelables et de mobilité durable les plus grands et les plus avancés de France. C'est formidable que cinq des dix plus grandes fermes photovoltaïques de France se trouvent ici, à la Réunion, y compris la plus grande, 13,5 mégawatts. »

Comment comprendre alors l'article 13 du projet de loi de finances pour 2011 ?

• L'article 58 procède à « *une réduction homothétique des avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu* ». Ce « rabot » des niches fiscales concerne également l'outre-mer, à l'exception des investissements dans le logement social. Cette décision semble équilibrée, compte tenu de l'état des finances publiques, de la très récente création et mise en œuvre de ce dispositif et des nombreuses difficultés d'application qu'il soulève aujourd'hui.

B. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » SONT EN BAISSÉ EN 2011

La mission « Outre-mer » est scindée entre le programme 138 « Emploi outre-mer » et le programme 123 « Conditions de vie outre-mer ». Ses crédits s'élèvent à **2,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** en 2011, en **baisse de 0,6 %**, et **2 milliards en crédits de paiement (CP)**, en **diminution de 2,2 %**.

Pour la première fois depuis trois ans, les crédits sont en baisse, avec des mouvements très différenciés selon les lignes budgétaires, ce qui ne contribue pas à la stabilité des politiques publiques menées outre-mer.

Ainsi, conformément à l'engagement du Président de la République d'augmenter ses capacités de recrutement, le service militaire adapté (SMA) voit ses crédits progresser de 40,5 % en AE et de 37 % en CP. **Hors SMA, les engagements de la mission baissent de 3,5 % et les crédits de paiement de 5 %.**

Pour autant, **entre 2008 et 2011, les crédits de la mission « Outre-mer » auront progressé de 23 % en AE et de 15 % en CP.** Cette hausse résulte de la réforme du SMA, de la mise en œuvre du plan de relance, de la création de certaines aides par la Lodeom et de décisions prises lors du Ciom de novembre 2009. Elle provient aussi d'un effet comptable qui ne bénéficie pas directement aux territoires : environ la moitié des crédits de la mission consistent en la compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer ; or, en 2008 et 2009, l'Etat a fourni un effort significatif pour apurer sa dette auprès de ces organismes et atteindre un niveau d'inscription budgétaire limitant le risque d'un retour aux errements passés en la matière.

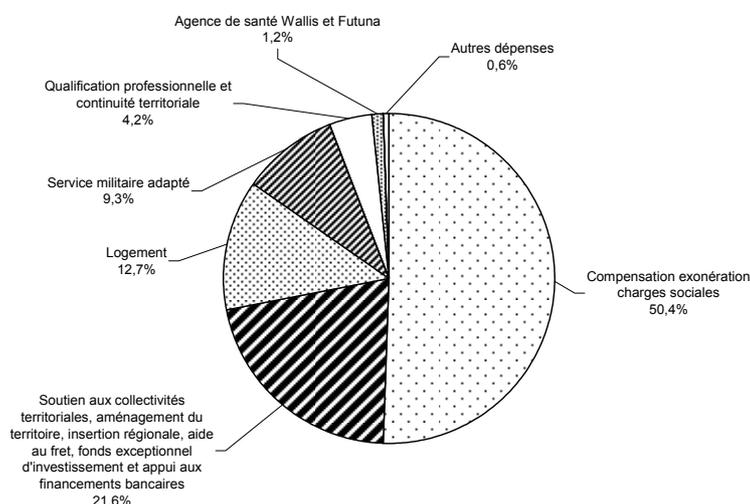
Les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2011

<i>arrondi en millions d'euros</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2010	2011		2010	2011	
Emploi outre-mer (programme 138)	1 312	1 352	3,0%	1 303	1 332	2,2%
Soutien aux entreprises	1 130	1 112	- 1,6%	1 131	1 112	- 1,7%
- dont compensation exonérations de charges	1 104	1 087	- 1,5%	1 104	1 087	- 1,5%
- dont aide au fret	27	25	- 7,4%	27	25	- 7,4%
Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	182	240	31,4%	172	220	27,6%
- dont service militaire adapté (SMA)	143	201	40,5%	132	181	37,1%
Conditions de vie outre-mer (programme 123)	856	804	- 6,0%	721	646	- 10,4%
Logement	275	275	0,0%	217	195	- 9,8%
Aménagement du territoire	177	202	14,2%	157	148	- 5,4%
Continuité territoriale	55	52	- 5,3%	55	52	- 5,3%
Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	35	37	7,9%	35	37	7,9%
- dont agence de santé de Wallis et Futuna	23	25	7,8%	23	25	7,8%
- dont autres dépenses de l'action	12	13	8,1%	12	13	8,1%
Collectivités territoriales	224	196	- 12,7%	226	179	- 20,5%
Insertion économique et coopération régionales	3	3	0,0%	3	3	0,0%
Fonds exceptionnel d'investissement	40	10	- 75,0%	17	22	26,5%
Appui à l'accès aux financements bancaires (agence française de développement et agriculture)	48	30	- 37,5%	12	10	- 20,8%
Total	2 169	2 156	-0,6%	2 023	1 977	-2,2%

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

Nota : à la fin de l'examen du texte à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a présenté un amendement, qui a été adopté, tendant à diminuer de 1,2 million d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « Outre-mer ».

**Répartition des crédits de la mission « Outre-mer » :
2,16 milliards d'euros en autorisations d'engagements en 2011**



Le projet de loi de programmation des finances publiques, en cours d'examen au Parlement, prévoit bien une baisse des dépenses de la mission « Outre-mer » en 2011 puis une hausse, si bien qu'elles devraient retrouver en 2013 leur niveau de 2010.

<i>Crédits de la mission « Outre-mer », en milliards d'euros</i>	2010	2011	2012	2013
Selon le projet de loi de programmation des finances publiques	2,00	1,94	1,98	2,05
Selon le projet annuel de performance annexé au PLF 2011 (plafond des CP)	2,02	1,98	2,03	2,11

1. Le programme n° 138 « Emploi outre-mer »

• Les crédits destinés à **compenser aux organismes de sécurité sociale le coût des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer** s'élèvent à un peu plus d'**un milliard d'euros** et représentent la moitié de l'ensemble des autorisations d'engagement de la mission et 55 % de ses crédits de paiement. L'Etat a largement diminué sa dette vis-à-vis de ces organismes, même s'il restait un déficit de 77 millions à la fin 2009, les questionnaires budgétaires n'apportant aucune information sur l'année 2010. En outre, **l'enveloppe 2011 ne devrait pas suffire à couvrir les besoins de l'année** : le différentiel pourrait s'élever à 63 millions, selon les estimations des caisses.

- Des crédits à hauteur de 25 millions d'euros sont programmés pour la nouvelle **aide au fret**, créée par la Lodeom mais pas encore entrée en vigueur en raison du **retard important** des mesures réglementaires d'application. Selon les informations fournies à votre rapporteur, le décret, tant attendu par les opérateurs économiques, est actuellement soumis à la consultation des collectivités territoriales ; il devrait donc être prochainement publié.

- Les crédits dédiés au **service militaire adapté** atteignent 201 millions d'euros en AE et 181 millions en CP, soit **une progression** respective de 40,5 % et de 37 %. Cette hausse correspond à l'engagement du Président de la République d'accroître les capacités de formation (voir *infra*.)

- Les **autres aides à l'insertion et à la qualification professionnelle** s'élèvent à 39 millions en AE et en CP, **en baisse** de 1,6 % en AE et de 3,9 % en CP. La Lodeom a réformé les dispositifs de mobilité professionnelle. Ladom¹, opérateur de l'Etat, est dorénavant chargée de la gestion de la plupart d'entre eux et sa subvention pour charges de service public, inscrite dans ce programme, passe en conséquence de 8 à 9 millions d'euros. **Hors frais de structure, les aides de cette action réellement à destination de la population d'outre-mer baissent donc de 5 % en AE et de 8 % en CP.**

2. Le programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer »

Les crédits de ce programme composite sont globalement en baisse de 6 % en AE et de 10 % en CP, mais les évolutions sont contrastées selon les actions qu'il contient.

- Les montants alloués à la politique du **logement** sont **stables en AE** (274,5 millions) et en **diminution de 10 % en CP** (195 millions), alors que cette politique devrait rester une priorité de l'action publique outre-mer (voir *infra*.)

- Les crédits de l'action « **Aménagement du territoire** » progressent de 14 % en AE (202 millions) et baissent de 5 % en CP (148 millions). Ils se répartissent principalement entre :

- les contrats de projets et de développement entre l'Etat et les collectivités territoriales (181 millions en AE, en hausse de 8 %, et 134 millions en CP, en baisse de 8 %). Cependant, il faut noter que ces chiffres incluent des crédits qui sont, à compter du 1^{er} janvier 2011, transférés sur ce programme à partir d'autres ministères (culture et communication, écologie, économie et enseignement supérieur) : 18 millions en AE et 8 millions en CP. **Sans cet effet comptable, les engagements consacrés à la contractualisation avec les collectivités territoriales baissent de 2,5 % et les crédits de paiement de 13 % ;**

¹ L'agence de l'outre-mer pour la mobilité, anciennement dénommée agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT).

- le **fonds mahorais de développement** économique, social et culturel, dont les crédits passent de 600 000 euros en 2010 à 10 millions d'AE en 2011 et 2,9 millions de CP. Cette progression résulte naturellement du processus de départementalisation ;

- le nouveau fonds d'études et de renforcement des capacités (Ferc), doté de 2 millions pour « *financer des études* » commandées par les trois **commissaires au développement endogène** (Antilles, Guyane et Océan indien). Ces postes ont été annoncés lors du Ciom et, dans le contexte contraint des finances publiques, on peut noter avec intérêt que l'Etat a réussi à dégager deux millions d'euros pour réaliser en 2011 des études. Espérons qu'une certaine mutualisation des thématiques et des travaux est prévue ;

- des actions en faveur du développement économique de la **Nouvelle-Calédonie**, pour un montant stable égal à 1,5 million en AE et en CP.

• Les crédits consacrés à la **continuité territoriale** s'élèvent à 51,6 millions d'euros, en baisse de 5 %. Un montant de **45 millions, en baisse de 9 %**, est **destiné au futur fonds de continuité territoriale**. 4,4 millions d'euros sont prévus pour la desserte maritime de Saint-Pierre-et-Miquelon et 1,4 pour la desserte aérienne de Wallis-et-Futuna.

• L'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports » (37,4 millions d'euros) progresse globalement de 8 % :

- le financement de l'**agence de santé de Wallis-et-Futuna** représente les deux tiers de cette action, pour un montant de 24,8 millions en 2011, en progression de 8 % ;

**L'agence de santé de Wallis-et-Futuna : un problème persistant,
qui a même tendance à s'aggraver à nouveau**

L'agence est un établissement public national à caractère administratif disposant de compétences larges en matière de santé publique. Ses crédits de fonctionnement sont exclusivement abondés par l'Etat (24,8 millions d'euros en 2011) ; les soins y sont gratuits et l'assurance maladie n'existe pas sur le territoire. Son budget a cru de 25 % entre 2006 et 2010, ce qui était justifié par la nécessité d'apurer des dettes élevées.

De graves problèmes de personnel semblent avoir perturbé le fonctionnement de l'agence ces dernières années. Elle compte dix-sept médecins, vingt-six autres personnels soignants et dix-neuf agents administratifs. En raison de l'isolement, le recrutement de personnels médicaux est très difficile, ce qui nécessite le recours à du personnel intérimaire dont le coût est élevé.

Les difficultés proviennent aussi de l'importance des évacuations sanitaires et des hospitalisations extérieures au territoire, principalement en Nouvelle-Calédonie ; les dépenses afférentes se sont élevées à 5,4 millions d'euros au total en 2009.

La dette de l'agence, qui a progressé malgré le plan d'apurement, se monte à 12,3 millions d'euros fin 2009, soit une demi-année de budget.

La commission des finances du Sénat a adopté un amendement d'appel pour supprimer les crédits dédiés à l'agence de santé de Wallis-et-Futuna au sein de la mission « Outre-mer », car elle estime - à juste titre - que l'agence serait plus efficacement gérée par le ministère de la santé, qui dispose en effet d'une expertise dans le domaine. Cette décision serait conforme à l'objectif de transformer le ministère chargé de l'outre-mer en une administration de mission.

En tout état de cause, il est indispensable d'agir pour « remettre sur les rails » cette agence ; des problèmes structurels s'y posent de manière continue et l'Etat doit y répondre de manière durable.

- le financement d'actions de santé dans les collectivités d'outre-mer, qui correspondent très majoritairement à la prise en charge par l'Etat des personnes non affiliées à l'assurance maladie à **Mayotte**, représente 6,5 millions d'euros en 2011, en baisse de 15 % ;

- les actions en faveur de la culture, de la jeunesse et des sports (4,6 millions) progressent de 84 %, car 2,1 millions sont consacrés à **l'année de l'outre-mer**, opération annoncée par le Président de la République pour valoriser en métropole les atouts et potentialités des territoires.

• L'action « **Collectivités territoriales** », en forte baisse, concerne principalement l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne (159 millions d'euros en AE), le fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française (9 millions), la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte (8,9 millions) et la dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane (10 millions en AE et 3 millions en CP).

• Les crédits dédiés à **l'insertion régionale** sont stables à 2,8 millions d'euros.

• Le **fonds exceptionnel d'investissement** (FEI), créé par la Lodeom et destiné à soutenir les collectivités territoriales dans leurs investissements structurants, est doté de 10 millions d'AE et de 21,5 millions de CP.

Opérations financées par le FEI en 2009 et 2010

En 2009, le FEI a été doté de 40 millions d'euros en loi de finances initiale puis abondé par 125 millions supplémentaires au titre du plan de relance. La consommation des crédits a été très satisfaisante puisque 161 millions ont été engagés, soit 97,5 %.

La répartition des subventions dépend naturellement des projets, qui ne sont pas directement corrélés à la population ; d'ailleurs, leur coût est plutôt dégressif, toutes choses égales par ailleurs, en fonction de celle-ci. Pour autant, on peut noter que **le territoire qui a le plus reçu de dotations est la Guadeloupe** (26 millions), suivi de la Martinique (21 millions), La Réunion (20 millions). Saint-Martin (35 328 habitants) a reçu 12 millions d'euros, dont 8 au titre de la construction d'un restaurant scolaire et d'une cuisine centrale. Pour mémoire, La Réunion, avec presque 800 000 habitants, a une population double de celle de la Guadeloupe et de la Martinique, chacune à environ 400 000 habitants. **On peut donc s'étonner qu'en 2009, le FEI ait été destiné à hauteur de 14 % au territoire réunionnais, alors que l'île représente 31 % de la population d'outre-mer.**

Le phénomène se reproduit en 2010, année où la dotation du FEI s'est élevée à 40 millions d'euros : 5,9 millions ont été attribués à la Martinique, 5,6 pour la Guadeloupe, le même montant pour La Réunion, 5 pour la Guyane ou encore 6 pour Mayotte.

• **L'appui à l'accès aux financements bancaires** est une nouvelle action de la mission, introduite dans le projet de loi de finances pour 2011 ; elle est le résultat de décisions du Ciom, traduites dès 2010 par l'abondement des crédits du programme « Conditions de vie outre-mer » à hauteur de :

- 10 millions d'euros en AE et 5 en CP pour le **fonds de garantie pour l'agriculture et la pêche**. Pour **2011, aucune autorisation d'engagement** n'est prévue et 5 millions sont inscrits en CP. On ne peut que s'étonner de cette décision, dont la conséquence est qu'**aucune nouvelle opération** ne pourra être décidée ;

- 38 millions en AE et 7 en CP pour des **prêts bonifiés** par l'agence française de développement. Pour 2011, les AE s'élèvent à 8,6 millions et les CP à 1,3 million.

3. Un soutien affiché au processus de départementalisation de Mayotte

En raison de l'actualité de la transformation en mars prochain de Mayotte en département, votre rapporteur a posé plusieurs questions spécifiques au Gouvernement.

Il en ressort que la mission « Outre-mer » prévoit l'inscription de 10 millions d'euros en AE au titre du **fonds de développement économique et social de Mayotte** et 2,9 millions en CP. En 2010, seuls 600 000 euros de crédits étaient prévus. Ce fonds, dont les modalités de fonctionnement sont fixées dans le projet de loi en cours d'examen au Parlement sur la départementalisation, aura pour double mission de soutenir l'initiative privée et de compléter les efforts réalisés en matière d'investissement public. En 2011, les structures collectives d'accueil des enfants et des jeunes seront prioritaires.

En outre, Mayotte bénéficiera, sur 2011 et 2012, de 6 millions d'euros du **fonds exceptionnel d'investissement** pour favoriser le développement d'équipements structurants et la **dotation de construction d'équipements scolaires**, dont le montant a été doublé en 2010 pour atteindre 10 millions, est prorogée jusqu'en 2013.

Par ailleurs, le niveau des prestations sociales non étendues à Mayotte se situera environ au quart de ce qu'elles représentent en métropole ou dans les Dom. Leur montée en charge sera ensuite progressive sur une période de vingt à vingt-cinq ans, éventuellement raccourcie en fonction du rythme du développement économique de l'île.

Toutefois, la lecture du **document de politique transversale** ne laisse pas d'étonner, puisqu'il donne plutôt le sentiment d'**une baisse des crédits destinés à Mayotte en 2011**.

Crédits de la mission « Outre-mer » destinés à Mayotte

<i>en millions d'euros</i>	LFI 2010	LFI 2011	<i>évolution 2011 / 2010</i>
Autorisations d'engagement	93,5	92,4	- 1,2 %
Crédits de paiement	84,7	75,1	- 11,4 %

*Source : document de politique transversale « Outre-mer »
annexé au projet de loi de finances pour 2011*

III. LES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA MISSION DANS LE CHAMP DE COMPÉTENCES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

A. LE SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ : UN OUTIL EFFICACE QU'IL FAUT PRÉSERVER

1. Un bilan très positif

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Une réforme en cours que conforte l'augmentation importante des crédits de l'Etat

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

Les perspectives d'avenir du SMA s'articulent ainsi autour de deux grands chantiers :

- la **réduction du format des implantations** : actuellement au nombre de vingt-huit, elles sont encore réparties selon un schéma hérité de la période de la conscription, notamment à La Réunion, en Guyane et en Polynésie française. La rationalisation de la carte des implantations devrait permettre de réduire les coûts de fonctionnement et de soutien. Parallèlement, une unité va ouvrir à Saint-Martin, mais le projet de Futuna est pour le moment bloqué ;

- l'**accroissement des capacités**, dont le terme a été reculé de 2012 à 2014.

Pour faire face à l'objectif fixé par le Président de la République, le Gouvernement a décidé de maintenir un cursus de formation long pour le public « cœur de cible », dont la durée sera cependant adaptée au parcours choisi, et de **créer un cursus court** d'accompagnement vers l'emploi pour un nouveau public, diplômé mais éloigné du marché du travail.

Ainsi, le premier public restera à environ 3 000 personnes par an et poursuivra une formation comprise entre dix et douze mois, contre douze aujourd'hui ; pour lui, l'insertion privilégiée restera la poursuite vers une formation diplômante. Pour le nouveau public qui suivra une formation de six mois seulement, l'insertion recherchée sera l'emploi direct.

Votre rapporteur a soulevé l'an dernier le risque que ce choix pouvait faire peser sur la qualité du service rendu à ces jeunes. L'état major du SMA est cependant confiant sur la capacité du dispositif à conserver son efficacité.

Votre rapporteur relève avec satisfaction que le projet de loi de finances pour 2011 prévoit l'inscription de **crédits en augmentation substantielle** (40,5 % en AE et de 37 % en CP) permettant, selon les informations qui lui ont été fournies, d'accompagner correctement la montée en puissance du SMA. La programmation pluriannuelle répond également au plan de charge prévu.

Pour 2011 sont par exemple programmés des travaux pour des bâtiments d'accueil de stagiaires et d'hébergement en Guyane, Martinique, à La Réunion et Mayotte, ainsi qu'à Kournac et Koné en Nouvelle-Calédonie.

	2010	2011	2012	2013	2014
Places de stages ouvertes dans l'année	2 954	4 176	4 866	5 244	5 965
Crédits de paiement prévus (en millions d'euros)	132	181	211	197	-

Source : réponse au questionnaire budgétaire

B. L'URGENCE DE LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE CONTINUITÉ TERRITORIALE ET DE MOBILITÉ PROFESSIONNELLE

1. Les aides à la formation professionnelle, à la mobilité et à la continuité territoriale sont essentielles pour l'outre-mer

La Lodeom a adopté une réforme de ces principaux dispositifs, qui concernent la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

• Les aides à la formation professionnelle et à la mobilité.

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

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

- un « **passport mobilité formation professionnelle** » destiné aux personnes bénéficiant d'une mesure de formation professionnelle en mobilité. Cette aide est attribuée aux personnes poursuivant une formation professionnelle, prescrite dans le cadre de la politique de l'emploi, en dehors de leur collectivité de résidence, faute de disposer dans celle-ci de la filière de formation correspondant à leur projet professionnel. Elle concourt également au financement des frais d'installation et de formation. Elle peut permettre l'attribution aux stagiaires d'une indemnité mensuelle.

Le précédent **passport mobilité** avait connu un grand succès et une rapide notoriété : 5 000 dossiers ont été traités en 2003, 17 500 en 2007 et 20 847 en 2009. Ce coût augmentait sensiblement chaque année, notamment en raison de la démographie, de l'élévation du nombre de bacheliers, de l'absence de conditions de ressources ou de la difficulté à mener une négociation tarifaire avec les compagnies aériennes.

• **Les aides à la continuité territoriale**

L'ancienne dotation de continuité territoriale est remplacée par une aide à la continuité territoriale, destinée à financer une partie des titres de transport vers la métropole et, dans certains cas, une partie des trajets entre collectivités d'une même zone géographique ou à l'intérieur de l'une d'elles, lorsqu'existent des difficultés particulières d'accès à une partie de son territoire. Il est tenu compte de l'éloignement avec la métropole.

• **La Lodeom apporte deux réformes structurelles : la mise sous condition de ressources et la création d'un fonds unique de l'Etat**

Le premier élément de la réforme tient à l'**éligibilité sous conditions de ressources** à ces nouveaux « **passports** » et aides, alors que la Cour des comptes avait en effet relevé un certain nombre d'abus.

Le second point est le regroupement de ces subventions en un fonds unique, le **fonds de continuité territoriale**, relevant de la responsabilité de l'Etat et dont il peut **déléguer la gestion à un opérateur unique**. Là aussi, d'importants dysfonctionnements étaient en effet apparus. La **dispersion des acteurs** constituait notamment un handicap majeur dans l'efficacité des politiques menées.

En outre, certaines collectivités territoriales n'avaient pas souhaité y participer, ce qui a abouti à **une très faible consommation des crédits** mis à la disposition par l'Etat : ainsi, la Guyane n'a jamais délibéré sur les modalités de mise en œuvre de la dotation de continuité territoriale ; la Martinique et La

Réunion ont suspendu, à compter de 2007, leur participation. **Pour l'année 2009, la loi de finances avait prévu 34 millions d'euros dont seulement 13 millions ont été réalisés.** Comment croire que les habitants de ces trois départements peuvent se passer de ces aides de l'Etat ? La participation de la Guadeloupe au dispositif a permis à 28 491 de ses résidents de bénéficier d'une aide en 2009.

2. Le retard important dans l'adoption des décrets d'application

La Lodeom a été promulguée en mai 2009 et, on l'a vu, la mise en œuvre de la réforme de la continuité territoriale était urgente car **les crédits n'étaient consommés qu'au tiers de ce qui était voté en loi de finances.** Pourtant, en partie à cause de la procédure d'approbation du dispositif par la Commission européenne, **les décrets¹ et arrêtés² d'application n'ont été publiés que très récemment,** dans les journaux officiels des 19 et 23 novembre. On peut donc espérer que les aides pourront être versées dans l'ensemble des départements et collectivités concernés à partir du début de l'année 2011.

Le **montant de l'aide est forfaitaire** et représente, sur la base des prix moyens du billet d'avion aller-retour hors saison, une participation de 25 % du prix ; cette participation peut être portée à 42 % dans le cas d'une aide majorée pour les personnes les plus modestes. Elle s'élèvera à 170 euros pour la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, 180 pour la Guyane, 220 pour La Réunion, 270 pour Mayotte, 290 pour Saint-Pierre-et-Miquelon, 320 pour la Nouvelle-Calédonie et 340 pour les îles Wallis-et-Futuna et la Polynésie française.

En outre, **la simplification attendue n'est pas complète** ; par exemple, le passeport mobilité formation inclut en fait différentes aides aux modalités différentes : une aide au déplacement, une allocation mobilité formation, une allocation complémentaire de mobilité, une allocation d'installation et une aide financière à l'accompagnement vers l'emploi.

De plus, les **conditions** posées dans ces textes de nature réglementaire semblent **assez restrictives** :

- au cours d'une même année civile, il ne peut y avoir de cumul entre aide à la continuité territoriale, passeport mobilité études et passeport mobilité formation. Une dérogation est prévue pour un déplacement intérieur à une collectivité ;

¹ Décret n° 2010-1424 du 18 novembre 2010 fixant les conditions d'application des II, III, IV et V de l'article 50 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et les limites apportées au cumul des aides au cours d'une même année ; décret n° 2010-1425 du 18 novembre 2010 relatif au fonctionnement et à la gestion du fonds de continuité territoriale.

² Trois arrêtés datés du 18 novembre ont été publiés au journal officiel du 23 novembre ; ils portent sur les limites au cumul des aides au cours d'une même année, sur les plafonds de ressources et sur les modes de gestion des dispositifs.

- ces aides ne peuvent pas être cumulées, pour le financement d'un même déplacement, avec une quelconque autre subvention publique, ce qui inclut par exemple celles parfois versées par les collectivités territoriales.

Enfin, le **plafond de ressources**, dont le principe est parfaitement légitime, est fixé à un niveau relativement bas. En effet, pour être éligible à une aide à la continuité territoriale, le rapport entre revenu annuel et nombre de parts à l'impôt sur le revenu devra être inférieur à 11 720 euros, soit environ le Smic. Ainsi, les revenus d'un couple avec un enfant ne devront pas dépasser annuellement 29 300 euros. La prise en compte des parts aura un effet redistributif important tout à fait positif en faveur des familles.

Il ne faudrait pas que ce plafond empêche en définitive la mesure de s'appliquer sur le terrain. Il est vrai que le plafond est relevé pour les résidents de certaines collectivités, notamment ceux de Nouvelle-Calédonie qui bénéficieront d'ailleurs d'un double déplafonnement¹.

3. La baisse des crédits en 2011

Malheureusement, la maquette budgétaire ne prend pas en compte la réforme de la Lodeom et la création d'un fonds unique pour la continuité territoriale géré par Lodom. Les crédits destinés à cette politique sont toujours divisés à plusieurs endroits de la mission et les confusions sont aisées entre le budget de l'agence et les montants à la charge de l'Etat.

<i>en millions d'euros</i>	LFI 2010	LFI 2011	<i>évolution</i>
Subvention pour charge de service public de l'Etat à Lodom	7,9	9,1	+ 14,8 %
Aides à l'insertion et à la qualification professionnelle (programme 138 « Emploi outre-mer »)	23,8	21,1	- 11,3 %
Continuité territoriale (programme 123 « Conditions de vie outre-mer »)	50,0	45,3	- 9,3 %
Total	81,7	75,5	- 7,6 %

Source : projets annuels de performances

Les inscriptions budgétaires destinées directement aux habitants d'outre-mer vont donc **baissier de 10 % en 2011** même si, dans la pratique, les aides devraient augmenter dans les Dom, à l'exception de la Guadeloupe, en raison de la non consommation des crédits ces dernières années.

¹ Le rapport revenu / nombre de parts sera abattu de 15 % et le revenu ne sera pris en compte qu'à hauteur de 85 %.

On peut en outre espérer que sera opéré **un rééquilibrage entre les territoires** car un arrêté du 25 mai 2010, qui répartissait de manière prévisionnelle pour le premier semestre la dotation de continuité territoriale, prévoyait par exemple que La Réunion bénéficierait de 4,3 millions d'euros, la Guadeloupe de 3,3 millions, la Martinique de 2,6 millions. Ces montants ne correspondent ni à l'équilibre démographique ni aux coûts des billets d'avion et aux distances.

Enfin, il peut être intéressant de **relativiser** l'aide ainsi apportée à l'outre-mer, puisque les subventions accordées par l'Etat pour la desserte maritime de la Corse s'élèvent en 2010 à 187 millions d'euros, auxquels s'ajoutent environ 115 millions de la part de la collectivité territoriale.

4. De l'ANT à Ladom : quelle gestion pour répondre aux nouveaux enjeux ?

Le décret n° 2010-1425 du 18 novembre 2010 prévoit que la gestion du fonds de continuité territoriale est confiée à l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom), nouveau nom de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) depuis février 2010.

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

La Lodeom avait envisagé de créer dans chaque Dom un groupement d'intérêt public (GIP) associant les différents partenaires amenés à financer ou à participer à la continuité territoriale ; cependant, ces GIP constitueront nécessairement un doublon avec les propres services de l'agence amenés à gérer concrètement les dossiers. **La superposition de petites structures ne peut qu'entraîner des frais administratifs supplémentaires et il semble préférable que Ladom gère l'ensemble des dispositifs et qu'elle signe des conventions avec les collectivités territoriales.**

Pour autant, l'agence est depuis plusieurs années soumise à des **critiques récurrentes sur le niveau de ses frais de fonctionnement**. Le rapport de l'an passé évoquait déjà les réponses de François-Xavier Bieuville, son directeur général, qui restent pertinentes : l'agence tente de fournir une prestation personnalisée et individualisée ; elle gère également les dossiers de plusieurs autres dispositifs dont les crédits (39 millions d'euros au total en 2010) ne transitent pas par son budget ; elle est soumise à la taxe sur les

salaires, ce qui alourdit d'autant ses charges, et la pyramide des âges contribue également à un surcoût en termes de masse salariale.

Toujours est-il que la subvention pour charges de service public versée par l'Etat à Ladom augmente de presque 14 % en 2011, pour atteindre 9 millions d'euros. **Cette progression est clairement justifiée par ses nouvelles compétences.** Ladom a notamment commencé à recruter du personnel pour gérer les demandes et les dossiers d'aide à la formation et à la mobilité ; sur ce point, on peut s'interroger sur la politique menée par les services du ministère des finances, qui ont exigé que ces agents soient tous employés sur des emplois précaires ou temporaires, alors que les différentes aides ont naturellement vocation à perdurer. Il est pour le moins **surprenant de recruter des personnes à durée déterminée, qu'il est nécessaire de former, pour un dispositif pérenne.** Il n'est pas certain que l'Etat réalise ainsi des économies !

La commission des finances du Sénat a sollicité de la Cour des comptes, dans le cadre l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances, **un contrôle sur l'efficacité de Ladom**, ce qui ne pourra de toute façon que clarifier son positionnement et son rôle.

C. LE LOGEMENT : TOUJOURS PAS DE PLAN MARSHALL

La crise du logement est d'une particulière acuité outre-mer, car **plusieurs handicaps** se cumulent. Les **conditions géographiques ou climatiques** jouent en défaveur de la construction de logements et de leur réhabilitation dans l'ensemble de l'outre-mer : les risques sismique et cyclonique créent des contraintes sur les conditions de construction et dégradent plus rapidement le bâti. La **disponibilité foncière est limitée** ; les **coûts des matières premières** et de la construction en général sont élevés et sans comparaison avec ceux de la métropole, ce qui a des conséquences sur le prix des biens. En outre, les **collectivités territoriales** sont en situation financière difficile.

La question du logement est à la fois essentielle, car elle répond à un besoin vital de la population, et multiforme. Elle doit **mobiliser toutes les approches possibles** : le foncier, les coûts de la construction, les aides à la construction, l'accession sociale, la résorption de l'habitat indigne, les aides au logement etc.

• L'importance de l'habitat insalubre et précaire

La proportion de logements classés comme insalubres ou précaires est d'environ **26 % outre-mer** contre 8 % en métropole, ce qui toucherait 150 000 personnes au total.

En **Guyane**, les logements insalubres sont estimés à 10 000, ce qui représente 13 % des résidences principales et 15 % de la population. Pour autant, aucune réhabilitation n'a été financée dans le parc HLM depuis 2007,

même si celle du parc privé tend à augmenter. Entre 2004 et 2007, seuls 932 logements insalubres ont fait l'objet d'une réhabilitation...

La **Guadeloupe** (18 000 logements concernés et 13 % de la population) et la **Martinique**, où aucun nouveau site n'a été mis à l'étude depuis 2005, connaissent des zones d'habitat extrêmement dégradé en périphérie des agglomérations.

A **La Réunion**, le chiffre de 16 000 logements précaires et insalubres est repris par le Gouvernement, alors que les subventions destinées à leur résorption se sont élevées à 7,8 millions d'euros en 2009, ce qui a permis la création ou l'amélioration de 367 logements. Il faudrait donc plus de quarante-trois ans à ce rythme pour traiter le stock existant !

La situation de **Mayotte** est également très dégradée, avec environ 50 000 personnes installées dans un logement insalubre.

Globalement, **les crédits ont beaucoup baissé** : ils sont passés de 49 millions d'euros en 2006 à 24 millions en 2008 et 39 millions en 2009. A La Réunion, ils s'élevaient à 20 millions en 2006, 5 millions en 2008 et 8 millions en 2009, soit moins qu'en Guadeloupe et le même niveau qu'en Guyane, Martinique et à Mayotte.

Certes, le Gouvernement a annoncé qu'il allait mettre en œuvre les recommandations faites par Serge Letchimy, député, et le Ciom a décidé d'un « plan d'action global », qui consiste principalement en une meilleure synergie des différents acteurs.

Pourtant, les crédits de la mission « Outre-mer » destinés à **l'amélioration de l'habitat privé** passent de 39,6 millions d'AE en 2010 à 32 millions en 2011, soit **une baisse de 19 %**. En outre, le Gouvernement estime que le coût moyen d'une réhabilitation diminue de 5 % entre 2010 et 2011, ce qui lui permet d'afficher un objectif de logements traités en baisse de seulement 15 % (1 700 en 2011 contre 2 000 en 2010).

Par ailleurs, le montant total des subventions versées par **l'Anah** n'a cessé d'augmenter depuis 2005, même si 2010 semble moins dynamique. En 2009, l'agence a ainsi dépensé 15,1 millions d'euros en faveur des Dom. Toutefois, **l'utilisation des crédits est très disparate selon les départements**, puisque la Martinique a bénéficié à elle seule de 9 millions d'euros en 2009, soit 60 % de l'ensemble, la Guyane de 3,9 millions, la Guadeloupe de 1,1 million et La Réunion, avec 800 000 habitants, de 1,1 million (cinquante-deux logements ainsi subventionnés en 2009).

Sur la période 2005-2009, **La Réunion n'a bénéficié que de 7,6 % des crédits de l'Anah destinés aux Dom.**

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

L'article 77 *bis* du projet de loi de finances, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, traduit l'engagement du Président de la République de cession par l'Etat de certains terrains de son domaine privé à

titre gratuit. L'objectif poursuivi est de construire des logements sociaux et des équipements collectifs. Pour autant, la rédaction proposée est plus large et envisage des programmes comportant « *essentiellement* » des logements, dont au moins 30 % dans le secteur social. **Votre commission a adopté un amendement pour renforcer le champ social de ces opérations.**

Toutefois, aucune information n'a été fournie à votre rapporteur sur les terrains que l'Etat envisage concrètement de céder selon ce dispositif et il semble qu'ils soient de toute façon en nombre extrêmement réduit.

- **La surcharge foncière**

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

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

- **Un effort substantiel en matière d'aménagement du foncier**

Le Ciom a décidé de créer des **établissements fonciers** en outre-mer dans les collectivités qui n'en possèdent pas et deux missions de préfiguration ont été lancées, respectivement, en Antilles-Guyane et à Mayotte.

Surtout, la mission « Outre-mer » ouvre **des crédits importants pour les fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (Frafu)** à destination du logement social et de la viabilisation des quartiers d'habitat spontané. Un décret de juin 2009¹ a permis d'amplifier l'action de ces fonds, notamment en étendant leurs compétences au financement des équipements de viabilisation primaire des quartiers d'habitat spontané ou insalubre. Les travaux de viabilisation secondaire seront également éligibles. Des montants de 32,5 millions d'euros d'engagements et de 25,8 millions de crédits de paiement sont prévus en 2011 pour les Frafu.

- **La ligne budgétaire unique**

La Lodeom a créé un nouveau dispositif de défiscalisation pour le logement social. Pour autant, la loi rappelle que « *la ligne budgétaire unique reste le socle du financement du logement social* ». **Ses crédits sont stables en**

¹ Décret n° 2009-787 du 23 juin 2009.

AE à 275 millions et en baisse en CP à 195 millions. Le Gouvernement estime que cette évolution permet de respecter les engagements pris et les opérations programmées. Si cet effort de l'Etat est en effet à un niveau globalement stable sur une longue période, il n'en reste pas moins que **les besoins sont immenses** et que **la construction de logements reste nettement insuffisante**.

En Guadeloupe et à Saint-Martin, 1 658 logements neufs aidés ont été livrés en moyenne par an entre 2006 et 2009, alors que l'observatoire du logement social a comptabilisé 14 525 demandes.

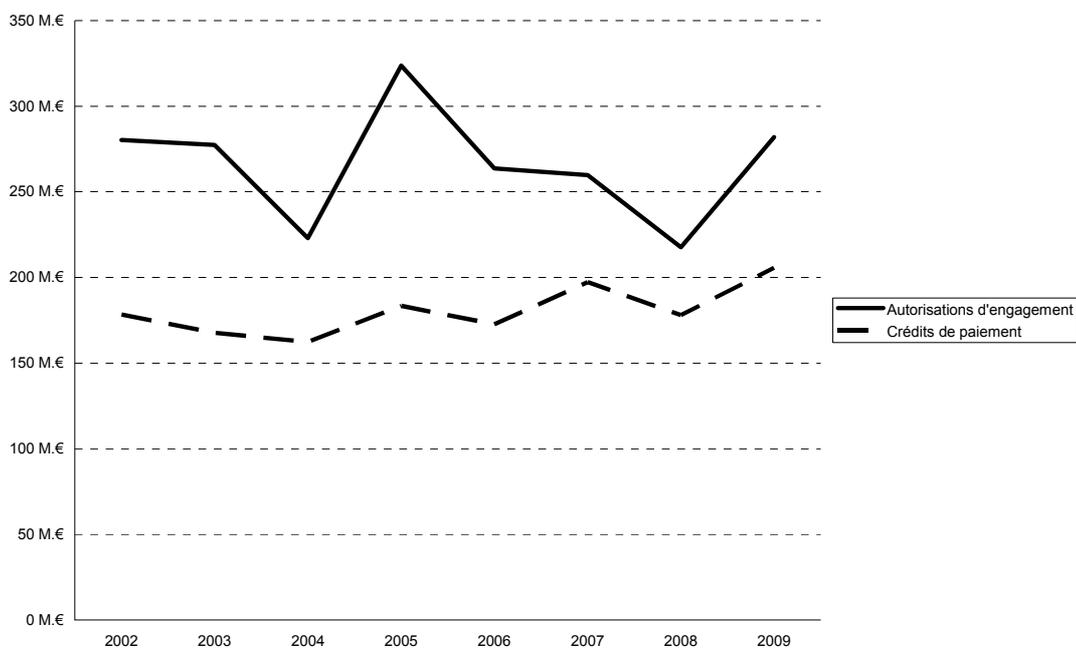
En Martinique, seuls 449 logements neufs aidés ont été livrés en moyenne par an entre 2006 et 2009, alors que les demandes non satisfaites sont estimées à 8 000.

En Guyane, 511 logements neufs aidés ont été livrés en moyenne par an entre 2006 et 2009 pour plus de 13 000 demandes non satisfaites.

A La Réunion, 2 150 logements neufs aidés ont été livrés en moyenne par an entre 2006 et 2009.

Enfin, à Mayotte, la courbe est dramatique : 218 logements neufs aidés livrés en 2006, 203 en 2007, 68 en 2008 et 16 en 2009. Le nombre de logements financés est, quant à lui, en progression constante mais reste extrêmement limité (120 logements en moyenne par an).

Consommation des crédits de la ligne budgétaire unique



• **Les difficultés du nouveau dispositif de défiscalisation**

Le nouveau dispositif avait fait l'objet de débats nourris lors de l'examen de la Lodeom et il semble que les **craintes** de nombreux parlementaires se concrétisent : lourdeur des procédures et limitation de l'attribution de subventions au titre de la LBU.

En effet, le ministère en charge de l'outre-mer a publié le 1^{er} juin une **circulaire** pour le moins ambiguë : le nouveau financement est qualifié de chance d'augmenter la production de logements locatifs sociaux ; l'utilisation de la défiscalisation doit être encouragée et, sauf cas particuliers, le recours à cet outil doit conduire à une modération de la subvention voire à une absence totale de subvention. La ministre invite les préfets, lorsque cela est possible, à limiter le recours au double financement aux opérations présentant un intérêt particulier ou assujetties à des contraintes spécifiques.

Qui plus est, les bailleurs sociaux constatent tous des **difficultés d'attribution de l'agrément par les services fiscaux au niveau central**, qui est obligatoire pour les opérations supérieures à dix millions d'euros. Les documents demandés sont parfois peu compatibles avec la réalité du montage de telles opérations et des pièces complémentaires sont régulièrement exigées.

La ministre de l'outre-mer a d'ailleurs réuni, le 12 novembre 2010, les représentants des bailleurs sociaux afin de faire un point sur le financement de la construction de logements sociaux en 2010 et d'évoquer les pistes pour simplifier les procédures (instruction des dossiers). Une circulaire complémentaire devrait également être préparée pour préciser les points ayant suscité des « *interprétations erronées* » dans celle du 1^{er} juin.

C'est dans ce contexte que votre commission a adopté **des amendements tendant à fluidifier les procédures d'agrément des dossiers**, car elles retardent aujourd'hui la mise en œuvre de nombreux projets et sont un frein à la volonté d'investir outre-mer.

D. LA SANTÉ : TENIR COMPTE DES SPÉCIFICITÉS

1. La situation de l'outre-mer

Certaines caractéristiques structurelles créent des contraintes particulières en outre-mer : la **géographie**, le **climat**, l'**isolement** et l'**enclavement** des territoires, mais aussi la **pression urbaine** et l'**habitat précaire ou insalubre**, les retards de certaines infrastructures publiques d'assainissement. **L'éloignement des patients** des lieux de soins est également un souci encore plus prégnant qu'en métropole.

Dans ces conditions, les seules références au critère démographique ne peuvent pas être pertinentes pour définir les équipements nécessaires ou l'implantation des établissements : il en est ainsi, par exemple, des traitements en cancérologie qui doivent être améliorés en Guyane malgré un faible nombre

de patients par établissement de santé concerné. En effet, l'étroitesse des bassins de population est à relier aux difficultés de communication.

L'espérance de vie est plus basse en outre-mer qu'en métropole, notamment pour la Guyane et La Réunion, principalement en raison d'un taux de mortalité infantile très élevé en Guyane et de maladies ou d'accidents liés à l'abus d'alcool et à des troubles de l'appareil circulatoire à La Réunion. Dans cette île, le taux de mortalité¹ pour abus d'alcool s'élève à 28,3 pour les hommes contre 7,3 en métropole et 3,9 pour les femmes contre 1,7 ; les décès pour abus d'alcool y représentent 2,4 % du nombre total de décès, contre 0,6 % en métropole.

En outre, **certaines pathologies touchant l'outre-mer sont inconnues en métropole**, d'autres présentent des **taux de prévalence différents**, par exemple les infections et épidémies de type gastro-entérites. Parmi les maladies transmissibles, les Antilles et la Guyane connaissent une forte prévalence de l'infection au **VIH** et de la **dengue** avec des flambées épidémiologiques importantes, comme on l'a vu au printemps 2010. Ces maladies touchent de manière moins prégnante La Réunion, qui est cependant concernée par d'autres épidémies : durant celle du **chikungunya**, en 2005-2006, environ 300 000 personnes ont été touchées par la maladie, soit environ un tiers de la population de l'île. Par ailleurs, le **paludisme** reste présent à l'état endémique en Guyane.

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

2. Les actions décidées restent à concrétiser sur le terrain

Annoncé par le Gouvernement en mai 2008, le plan santé outre-mer a été présenté officiellement par Roselyne Bachelot-Narquin, alors ministre de la santé et des sports, lors de son déplacement en Martinique en juillet 2009. En outre, le Ciom contient plusieurs annonces pour « *faire de la santé une activité de pointe outre-mer* ».

• Les études médicales outre-mer

Le premier cycle des études médicales est effectif depuis la rentrée universitaire 2009 aux Antilles avec la mise en place de la troisième année. Des travaux sont engagés pour organiser le second cycle, dans l'objectif d'ouvrir une quatrième année à la rentrée 2011. Pour la zone de l'Océan indien, la seconde année du premier cycle a ouvert à la rentrée 2010 et la troisième est prévue pour 2011.

¹ Taux comparatifs standardisés pour 100 000 habitants en 2005 (source : Insee).

Par ailleurs, le *numerus clausus* pour les étudiants en médecine dans les facultés des Antilles et de La Réunion a été augmenté respectivement de trois et de douze places.

Ce geste reste insuffisant face aux besoins et aux enjeux de formation des habitants de l'outre-mer. Le déficit démographique des professionnels de santé est encore plus marqué outre-mer, comme le montre l'Atlas régional de la démographie médicale française publié par le conseil national de l'Ordre des médecins. La directrice de la caisse générale de sécurité sociale de Guyane, gestionnaire de l'assurance maladie, déclarait ainsi qu'il y a trois fois moins de médecins dans ce département que ce dont il a besoin.

• Le plan « Hôpital 2012 »

La première tranche du **plan « Hôpital 2012 »**, destiné à soutenir des projets immobiliers ou informatiques (systèmes d'information) dans les établissements de santé, a été présentée en février 2010. Sur un total de 1,8 milliard d'euros d'aides ainsi accordées par l'Etat, **seuls 40 millions sont destinés aux Dom, soit 2,2 % du plan**, et il ne semble pas concerner Mayotte ou les Com. Pourtant, les besoins de modernisation et de création sont criants, ne serait-ce que pour les projets de mise aux normes sismiques dont les coûts sont très élevés.

Répartition géographique du plan « Hôpital 2012 »

Comme pour le FEI ou les aides à la continuité territoriale, on peut **s'étonner de la répartition des aides de la première tranche entre les départements** :

- 13,4 millions d'euros pour la Guadeloupe, soit 33 % des aides destinées aux Dom, dont 10,7 pour le centre hospitalier de Basse-Terre ;
- 5,7 millions pour la Martinique, soit 14 % de l'ensemble ;
- 8,5 millions pour La Réunion, soit 21 % ;
- 12,7 millions pour la Guyane, soit 32 %.

Là aussi, les crédits ne peuvent évidemment pas correspondre strictement à la population ; ils doivent être corrélés aux projets. Pour autant, **la disproportion géographique est notable.**

• L'état d'avancement des autres aspects du plan santé outre-mer

Plus généralement, votre rapporteur a demandé, dans le cadre du questionnaire budgétaire, une note sur l'état d'avancement du plan santé outre-mer et les crédits du projet de loi de finances afférents. **Le résultat est pour le moins décevant**, puisqu'il oscille entre « phase de concertation », « groupes de travail », « études », « état des lieux » et renvoi à la seconde tranche du plan Hôpital 2012 :

- la création de deux instituts fusionnant les instituts de formation en soins infirmiers et les autres écoles de formation est conditionnée par les résultats de groupes de travail ;

- le développement de la télémédecine sera « *instruit* » dans la seconde tranche du plan Hôpital 2012 et les réseaux de téléenseignement et de visioconférences font l'objet d'un **état des lieux** ;

- en ce qui concerne les risques sismiques et la mise à niveau du parc hospitalier, **un bilan général** de tous les établissements de santé a été entrepris dans le cadre du « plan séisme Antilles », dont votre rapporteur rappelle qu'il a été lancé en janvier 2007... ;

- la révision des coefficients géographiques et la valorisation des surcoûts relatifs aux activités déséquilibrées font l'objet d'**études** ;

- les agences régionales de santé ont entrepris un **état des lieux** relatif aux possibles jumelages avec les CHU de métropole. Rien n'est, en revanche, indiqué, dans cette réponse, sur les liens avec les établissements des pays ou des territoires voisins des Dom ou Com ;

- la lutte contre la drépanocytose « *fera* » l'objet d'un plan spécifique et un protocole national de diagnostic et de soins est en cours de définition.

Certes, l'aide à la résorption des créances irrécouvrables s'est traduite par des dotations spécifiques.

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

• **La mortalité infantile et en couches**

La mortalité maternelle est nettement plus fréquente dans les Dom qu'en métropole et la mortalité infantile est deux fois plus élevée en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion et presque quatre fois plus en Guyane.

	Taux de mortalité infantile (taux pour mille)*	Taux de mortalité maternelle (taux pour 100 000 naissances vivantes, période 2001-2006)**
Guadeloupe	6,9	38,8
Martinique	7,5	21,5
Guyane	13,6	47,9
La Réunion	8,0	26,4
France entière	3,8	9,6

*Source : Insee

**Source : Bulletin épidémiologique hebdomadaire
de l'Institut de veille sanitaire, n° 2-3 du 19 janvier 2010

Le Ciom a décidé d'une action spécifique, puisque les directeurs généraux des ARS des Dom doivent intégrer, dans les plans régionaux de santé, l'objectif de réduire le taux de mortalité infantile évitable de 50 % en cinq ans. Encore faut-il que cet objectif se traduise en réalisations concrètes.

Or, le passé ne porte pas à l'optimisme, puisque différentes études et enquêtes ont d'ores et déjà été menées depuis plusieurs années pour améliorer la connaissance des causes de la mortalité infantile et maternelle.

En outre, une réponse au questionnaire budgétaire précise même : « afin de caractériser les décès infantiles des Dom et les comparer à ceux de la métropole, une convention est en cours de finalisation ; un financement de l'ordre de 20 000 euros est assuré en 2010. L'étude aura pour objectif [...] d'aboutir à un modèle de suivi ». Est-il certain que 20 000 euros permettront d'avancer ?

Enfin, votre rapporteur relève que le plan périnatalité 2005-2007 ne contenait pas de volet spécifique à l'outre-mer et qu'il n'a de toute façon pas été prolongé.

• **L'anarchie persistante du commerce du tabac**

La loi de finances pour 2009 a prévu la création d'un dispositif de licences pour les détaillants de tabac dans les Dom. Il n'a pas semblé possible en effet de calquer le monopole qui existe en métropole au regard des particularismes locaux. Or, la prévalence du tabagisme est plus élevée outre-mer et le marché y est anarchique.

C'est pourquoi le législateur a prévu ces licences qui permettent de ne pas brider les commerces ouverts aujourd'hui et de créer une nouvelle ressource pour les conseils généraux, sous la forme d'une redevance.

Le Gouvernement n'a toujours pas pris depuis deux ans le décret d'application de cette mesure ; cette **inertie, naturellement préjudiciable à la politique de santé publique**, crée en outre une insécurité juridique, puisque le code général des impôts prévoit la cessation d'activité des points de vente dépourvus de licences « au plus tard le 1^{er} janvier 2011 ».

C'est pourquoi la commission, à l'initiative de son rapporteur, a adopté **un amendement** permettant une entrée en vigueur effective au 1^{er} janvier 2011 avec une période de transition de six mois.

• **L'organisation administrative**

Au-delà de l'ouverture de nouveaux crédits ou de l'amélioration des pratiques, on voit bien que l'organisation de l'administration est le cœur du problème : **qui est responsable de l'état sanitaire outre-mer ?** Le déploiement des agences régionales de santé devrait certes permettre d'améliorer la gestion des politiques publiques, mais il serait nécessaire que le ministère de la santé se dote d'une véritable organisation transversale dédiée à l'outre-mer, à même d'impulser de nouvelles mesures et de coordonner l'action des directions techniques.

E. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR TARDIVE DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

La loi généralisant le revenu de solidarité active¹ (RSA) a prévu son extension dans les Dom, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon **au plus tard** le 1^{er} janvier 2011. L'ordonnance du 24 juin 2010 organise cette mise en place à cette date : les principes du RSA seront appliqués **dans les mêmes conditions qu'en métropole** et **quelques adaptations** par rapport à d'autres dispositifs existants sont prévues.

Ainsi, les relations entre les départements et les agences départementales d'insertion, organismes propres à l'outre-mer, sont précisées.

Est également précisée l'articulation entre le RSA et le revenu de solidarité (RSo), allocation spécifique qui concerne les personnes entre cinquante et soixante-cinq ans. L'allocation de retour à l'activité (Ara) est supprimée car remplacée par le RSA.

Surtout, le Gouvernement a entériné les conclusions du rapport² de René-Paul Victoria, député, en ce qui concerne **la préservation, pendant une durée limitée, du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)**.

Le RSTA est une conséquence de la sociale crise du printemps 2009 et s'inscrit plus dans la revalorisation des salaires que dans l'incitation au retour à l'emploi. Institué par le décret n° 2009-602 du 27 mai 2009 et financé par l'Etat, il constitue un supplément de rémunération forfaitaire de 100 euros pour les salariés du secteur privé dont les rémunérations sont comprises entre 1 fois et 1,4 fois le Smic.

Il devait cesser d'être versé à compter de l'application du RSA. Or, ces deux dispositifs couvrent **des périmètres différents** et résultent de philosophies légèrement distinctes : le RSA tend à faciliter le retour à l'emploi

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008.

² Rapport au Gouvernement (mai 2010) « Propositions pour une transition entre le RSTA et le RSA en outre-mer ».

en accordant une allocation dégressive pour les chômeurs qui reprennent un travail, le RSTA est un complément forfaitaire de salaires. En outre, **le RSTA est individuel quand le RSA tient compte des ressources du foyer**. En outre, le RSTA n'est pas subordonné à une condition d'âge, alors que le RSA jeunes présente des conditions plus restrictives que le dispositif de droit commun.

Or, ces diverses allocations présentent une **importance particulière outre-mer**, en raison du niveau des revenus et du taux de chômage. Les simulations évaluent ainsi à 42 % le taux de couverture de la population ultramarine par le RSA, c'est-à-dire le nombre de bénéficiaires par rapport à l'ensemble de la population, en incluant à la fois le RSA « de base » (ancien RMI) et le RSA « chapeau » qui complète les revenus d'activité. Au 31 décembre 2009, 136 927 personnes bénéficiaient outre-mer du RMI et représentaient 7 % de la population, alors que cette part s'élève à 2 % en métropole. En outre, le RSTA a été versé à 161 599 personnes pour la première échéance de 2010 : 32 317 en Guadeloupe, 36 419 en Martinique, 86 001 à La Réunion, 6 569 en Guyane et 293 à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Dans ce contexte, le Gouvernement a décidé de **ne plus accepter de nouveaux bénéficiaires au RSTA à compter du 31 décembre 2010 mais d'offrir la possibilité aux actuels allocataires de continuer de le percevoir** pour une durée limitée non encore précisée, qui devrait aller jusqu'au terme des accords de sortie de crise signés en 2009, c'est-à-dire 2012. L'option serait irréversible.

Cette décision de sagesse devra cependant être correctement expliquée et comprise pour que les personnes puissent effectuer ce choix en toute connaissance de cause.

En outre, elle aura **un avantage en termes de gestion** : le RSTA est géré par les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) qui regroupent dans les Dom les risques maladie, vieillesse et qui s'occupent du recouvrement des cotisations, alors que le RSA est confié aux caisses d'allocations familiales (Caf). Ainsi, le risque de déstabilisation et d'engorgement des Caf sera moins élevé qu'en métropole. Pour autant, il faudra prévoir des moyens humains supplémentaires pour faire face à l'afflux inévitable de demandes et, à terme, la gestion du RSTA devra également être confié aux Caf afin d'assurer une transition harmonieuse entre les deux dispositifs.

Pour autant, il ne semble pas que le décret organisant cette transition pour les bénéficiaires du RSTA ait déjà été publié ; certes, il doit l'être uniquement avant le 31 décembre, mais il serait tout de même préférable que les bénéficiaires et les gestionnaires soient au courant du dispositif un peu à l'avance, surtout s'ils doivent opérer un choix irréversible.

Enfin, la dégradation du marché de l'emploi pèse aujourd'hui sur les comptes de l'assurance chômage, mais sera nécessairement transférée, au moins partiellement, sur les finances départementales au titre du RMI, dont le nombre de bénéficiaires reste stable.

*

* *

Au regard du contexte budgétaire contraint et de la nécessité pour l'outre-mer de participer à l'effort national de réduction des déficits, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2011, ainsi qu'à celle des articles 77 *bis* et 77 *quater* rattachés qu'elle a examinés.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Cinq articles sont rattachés à la mission « Outre-mer » dans le projet de loi de finances pour 2011, dont trois n'entrent pas dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales :

- l'article 77 propose de réformer les concours financiers de l'Etat au profit de la Polynésie française ;

- l'article 77 *ter* a pour objet de modifier l'aide à la rénovation des hôtels adoptée dans le cadre de la Lodeom ;

- l'article 77 *quinquies* vise à créer une aide aux éditeurs de services de télévision en clair à vocation locale pour financer le passage au numérique.

*Article additionnel avant l'article 77
(art. L. 711-5 et L. 712-5-1 du code monétaire et financier)*

Observatoires des tarifs bancaires outre-mer

Objet : Cet article additionnel vise à confier aux observatoires des tarifs bancaires outre-mer la charge de comparer les tarifs avec ceux pratiqués en métropole.

Deux observatoires des tarifs bancaires outre-mer ont été érigés au niveau législatif par la récente loi de régulation bancaire et financière¹ ; ils concernent d'une part la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna. Ces observatoires sont chargés de publier périodiquement des relevés portant sur l'évolution des tarifs et les différences constatées entre les établissements.

Or, ils se refusent pour le moment à comparer les tarifs pratiqués outre-mer par rapport à ceux de métropole, alors que de nombreuses associations publient ce type d'informations. Il ne semble donc pas impossible de le faire et il serait préférable que ce soit un établissement public qui réalise cette étude, afin d'en renforcer le poids et de lever les éventuels doutes qui pourraient subsister sur les méthodes de calcul.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

¹ Article 81 de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010.

*Article additionnel avant l'article 77
(art. 568 bis du code général des impôts)*

Licence pour la vente de tabac dans les départements d'outre-mer

Objet : Cet article additionnel a pour objet de permettre l'entrée en application du dispositif de licence pour les détaillants de tabac dans les Dom, à défaut de quoi leur activité serait fragilisée sur le plan juridique à compter du 1^{er} janvier 2011.

Contrairement à la métropole, la vente de tabacs dans les Dom n'est pas soumise à un monopole. Un rapport de novembre 2008 de la direction générale des douanes a montré les difficultés à court terme d'une stricte transposition de cette mesure, mais a notamment proposé d'instaurer un système de licences permettant de réserver la vente du tabac aux seuls titulaires d'une telle autorisation.

Ce dispositif présente l'avantage de ne pas déstabiliser l'économie locale et l'activité des débitants actuels, tout en permettant un meilleur contrôle, notamment pour lutter contre la contrebande et le commerce illicite, et une plus grande sensibilisation aux objectifs de santé publique. Il permet en effet de connaître les personnes qui participent au commerce du tabac, ce qui semble vraiment être la moindre des choses.

En décembre 2008, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, le Parlement a adopté en conséquence l'article 568 *bis* du code général des impôts qui organise **une procédure de licences** accordées dans les Dom par le conseil général aux débitants de tabac.

En deux ans, le Gouvernement n'a toujours pas pris le décret d'application de cet article, ce qui crée une insécurité juridique indéniable pour les vendeurs actuels, puisque le même article fixe la cessation d'activité des points de vente dépourvus de licence « *au plus tard le 1^{er} janvier 2011* ».

Cet article additionnel vise donc à **conforter l'environnement juridique du commerce du tabac dans les Dom** et à remédier à l'inertie du Gouvernement sur cette question essentielle de santé publique, en assurant une application directe de l'article 568 *bis*, le pouvoir réglementaire disposant naturellement de la compétence générale d'adopter un texte pour fixer des modalités d'exécution qui resteraient éventuellement nécessaires.

Le 1^o fixe directement l'entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} janvier 2011.

Le 2^o prévoit qu'une licence ne vaut que pour un point de vente, afin d'éviter les détournements de procédures.

Le 3° fixe le nombre de licences par département : il est prévu un point de vente pour 750 habitants, alors qu'en métropole, le seuil de création d'un débit de tabac est fixé à 3 500 habitants. Il est donc tenu compte des spécificités actuelles des Dom.

Le 4° restreint la fourniture du tabac aux détaillants par des distributeurs agréés, comme en métropole.

Le 5° organise une période transitoire de six mois, jusqu'au 30 juin 2011, pour les détaillants qui n'obtiendraient pas de licence et qui doivent naturellement pouvoir revendre leur stock. Il supprime en conséquence le renvoi à un décret, qui devient inutile.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article 77 bis

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

Cessions de terrains du domaine privé de l'Etat à titre gratuit

Objet : Cet article, inséré par l'Assemblée nationale, tend à permettre à l'Etat de céder des terrains de son domaine privé à titre gratuit en vue de la réalisation d'équipements collectifs et de programmes de construction comportant essentiellement des logements.

I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Lors du premier comité interministériel de l'outre-mer, le 6 novembre 2009, le Président de la République a annoncé : « *l'Etat va céder à titre gratuit ses terrains, à chaque fois que ce sera possible, pour que vous puissiez y construire des logements sociaux* ».

Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, traduit cette volonté.

Le **paragraphe I** tend à modifier le code général de la propriété des personnes publiques.

Le 1° supprime la possibilité qui existe aujourd'hui pour l'Etat, dans les départements d'outre-mer, de procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la 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.

Le 2°, qui crée l'article L. 5151-1, reprend cette possibilité pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, mais en prévoyant que la décote est égale à 100 % de la valeur vénale du terrain et que 30 % au moins des logements du programme concerné sont réalisés en locatif social. En outre, l'avantage financier ainsi obtenu est exclusivement et en totalité répercuté sur le prix de revient de ces logements sociaux.

L'aliénation de terrains à titre gratuit peut également concerner l'aménagement d'équipements collectifs.

En cas de non-réalisation du programme dans un délai de cinq ans, des indemnités peuvent être prévues lors du contrat de cession.

Les 3° et 4° sont des corrections techniques relatives à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le 5°, qui crée l'article L. 5241-6, reprend la disposition introduite au 3° dans le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le 6°, qui crée l'article L. 5342-13, la transpose pour Mayotte.

Les **paragraphes II et III** calquent le même dispositif, dans une rédaction légèrement différente, d'une part, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, d'autre part, à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et aux îles Wallis-et-Futuna.

II - La position de la commission

Une des difficultés premières de la politique du logement outre-mer réside dans **la faiblesse du foncier disponible** ; en ce sens, la décision du Président de la République est extrêmement positive.

Pour autant, il ne faut **pas espérer que cette solution sera à elle seule suffisante** pour débloquer la situation du logement social outre-mer. Par exemple, de telles opérations peuvent déjà être réalisées en Guyane grâce à l'article L. 5142-1 du code, mais aucun terrain n'a pour autant été cédé. A La Réunion, l'Etat n'a toujours pas décidé de l'affectation des terrains de l'ancienne prison Juliette-Dodu de Saint-Denis situés en centre-ville, alors qu'il peut espérer les vendre tout en permettant la réalisation de logements sociaux et d'équipements collectifs ; les services centraux de l'Etat ne semblent en effet pas avoir de position cohérente sur la destination des lieux, malgré le volontarisme de la préfecture.

Qui plus est, sa **traduction législative laisse perplexe** quant à sa **complexité** et son articulation avec les dispositions juridiques existantes.

Tout d'abord, on peut **s'étonner** que cette mesure, annoncée il y a un an, ait été **introduite par voie d'amendement** durant les débats à l'Assemblée nationale et non dans le projet de loi initial, ce qui aurait permis un examen plus approfondi par les commissions compétentes.

Ensuite, elle s'insère à trois endroits dans le code général de la propriété des personnes publiques : une première fois pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, une deuxième pour Saint-Pierre-et-Miquelon et une troisième pour Mayotte. Pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna, le dispositif n'est pas codifié.

Sur le fond, elle présente des **contradictions** peu opportunes. Alors que ses différentes présentations par le Gouvernement convergent pour évoquer uniquement « *la construction de logements sociaux et d'équipements collectifs* », l'article 77 bis parle de « *programmes de construction comportant **essentiellement** des logements, dont 30 % au moins sont réalisés en logements locatifs sociaux* ».

Le terme « *essentiellement* », couplé à une part minimale de logements sociaux limitée à 30 % parmi les logements offerts, ne constitue **pas une garantie suffisante** que ces opérations présenteront réellement un caractère social. **Le législateur ne peut pas se dessaisir de cette compétence au profit du pouvoir réglementaire.** En outre, le Gouvernement entend bien y permettre la construction de logements libres, puisqu'il précise, dans sa réponse à une question de votre rapporteur, que « *l'avantage financier de la décote doit être entièrement répercuté, dans une opération globale, sur le coût de la construction des logements sociaux et non des logements libres* ».

C'est pourquoi votre commission propose, par **un amendement**, de retenir l'expression « *programmes de construction de logements, dont 50 % au moins de logements sociaux* », la possibilité de produire des équipements collectifs étant toujours prévue à un autre alinéa.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 77 bis

Possibilité de cumul entre une subvention et la défiscalisation

Objet : Cet article additionnel vise à affirmer le principe de la possibilité de cumul entre le versement d'une subvention et une réduction d'impôt pour le financement d'une opération de logement social.

La Lodeom rappelle, en son article 33, que « *la ligne budgétaire unique reste le socle du financement du logement social dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon* ».

En outre, durant les débats parlementaires, le Gouvernement s'est engagé à ce que le nouveau dispositif de défiscalisation en faveur du logement social puisse se cumuler avec les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU).

Pourtant, une circulaire du ministère chargé de l'outre-mer, en date du 1^{er} juin 2010, laisse peser **un doute**, qui ne peut que limiter l'efficacité de la politique du logement outre-mer ; elle pose en effet comme principe que le recours à la défiscalisation doit conduire à « *une modération de la subvention voire à son absence totale* ». Elle invite en outre les préfets à limiter le recours au double financement. **Cette circulaire est clairement contraire à la volonté du législateur.**

Cet article additionnel vise en conséquence à poser le principe de la possibilité de cumul entre la défiscalisation et les subventions ou prêts. En tout état de cause, tant la défiscalisation que les crédits budgétaires sont soumis à des agréments ou accords de l'Etat.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

*Article additionnel après l'article 77 bis
(art. 217 undecies du code général des impôts)*
Assiettes de la défiscalisation

Objet : Cet article additionnel a pour objet de permettre au pouvoir réglementaire de fixer des modalités différentes en ce qui concerne l'assiette éligible à la défiscalisation à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés.

La Lodeom a créé un nouveau dispositif de défiscalisation au titre de l'impôt sur le revenu pour le logement social, qui est inscrit à l'article 199 *undecies* C du code général des impôts.

Son assiette est fixée par un décret de janvier 2010, mais les services fiscaux semblent interpréter ce décret comme s'appliquant également à l'article 217 *undecies*, qui concerne pourtant un autre dispositif antérieur à la Lodeom, à savoir la défiscalisation de l'impôt sur les sociétés. Cette interprétation déséquilibre les montages en cours et risque d'empêcher les opérations de se réaliser.

C'est pourquoi cet article additionnel permet au pouvoir réglementaire de dissocier les deux assiettes de défiscalisation, afin de ne pas modifier l'équilibre des dossiers en cours au titre de l'article 217 *undecies*.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

*Article additionnel après l'article 77 bis
(art. 199 undecies C du code général des impôts)*
**Procédure d'agrément des dossiers de défiscalisation
pour le logement social**

Objet : Cet article additionnel vise à faciliter la procédure d'agrément pour les dossiers de défiscalisation à l'impôt sur le revenu relatifs à la construction de logements sociaux.

La Lodeom a créé un nouveau dispositif de défiscalisation pour le logement social. Un agrément de l'Etat est obligatoire pour toute opération supérieure à deux millions d'euros ; un arrêté prévoit que pour les opérations comprises entre deux millions et dix millions d'euros, c'est le directeur régional des finances publiques qui accorde cet agrément. Au-delà, la compétence revient à l'administration centrale.

Or, les acteurs de terrain constatent que l'administration centrale pose des conditions assez peu compatibles avec la situation locale, si bien que les opérations sont très retardées malgré l'urgence de la question du logement outre-mer.

Sans remettre en cause la nécessité d'un agrément de l'Etat dès deux millions d'euros, cet article additionnel vise à accroître la déconcentration des décisions, en fixant le seuil de l'agrément accordé localement à quinze millions plutôt qu'à dix. Ce relèvement permet de conserver un contrôle de la défiscalisation tout en améliorant la rapidité de montage des opérations.

Dans le même esprit, cet article additionnel vise également à limiter les contraintes administratives qui ralentissent la gestion des dossiers, en prévoyant que **les dossiers de demande d'agrément et de subvention au titre de la ligne budgétaire unique sont composés des mêmes documents**, dont la liste restera naturellement fixée par le pouvoir réglementaire.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article 77 quater
(art. 32 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009
pour le développement économique des outre-mer)
Prorogation des plans d'apurement de dettes sociales
pour les entreprises du secteur hôtelier dans les Antilles

Objet : *Cet article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, concerne les plans d'apurement de dettes sociales prévus par la Lodeom et vise à les proroger dans les Antilles pour le secteur hôtelier.*

I - Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'article 32 de la Lodeom prévoyait que les entreprises installées dans les Dom pouvaient demander, avant le 31 décembre 2009, **un sursis à poursuites pour le règlement de leurs créances de cotisations patronales** de sécurité sociale pour les périodes antérieures au 1^{er} avril 2009, ainsi qu'aux pénalités et majorations de retard correspondantes. Afin de tenir compte de la situation de l'entreprise et de garantir sa pérennité et le paiement ultérieur des cotisations, **un plan d'apurement** pouvait prévoir un abandon partiel des créances constatées au 31 décembre 2008, dans la limite de 50 %.

L'article 77 *quater* du présent projet de loi de finances tend à proroger ces plans d'apurement aux dettes échues jusqu'au 31 décembre 2009 et aux cotisations à échoir au titre de 2010 et à permettre un abandon partiel de créances pour celles échues au 31 octobre 2009.

Cependant, il n'ouvre **pas de droits pour de nouveaux bénéficiaires** ; surtout, **son champ est plus restreint** que la Lodeom, puisqu'il ne concerne que :

- **le secteur hôtelier** ;

- **la Guadeloupe et la Martinique, pas la Guyane et La Réunion.**

Etrangement, il cite aussi **Saint-Martin** et **Saint-Barthélemy** qui ne sont pourtant pas concernés par les plans d'apurement de dette prévus à l'article 32 de la Lodeom : comment prolonger des plans qui ne pouvaient pas exister ?

II - La position de la commission

Votre commission s'étonne à nouveau que cet article ait été introduit à l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, par voie d'amendement.

Elle relève les **lacunes** mentionnées ci-dessus, notamment en ce qui concerne **le champ géographique** : pourquoi la Guyane et La Réunion ne seraient-elles pas bénéficiaires du prolongement de ces plans d'apurement ?

Aux questions de votre rapporteur, ainsi qu'à celles des rapporteurs de la commission des finances et de la commission de l'économie, le Gouvernement a répondu qu'il fournirait « *des éléments statistiques et techniques sur l'utilisation de l'article 32* » de la Lodeom. **Rien ne leur est parvenu à ce jour.** Une réponse lapidaire précise cependant que La Réunion n'est pas concernée, « *car les difficultés de l'hôtellerie sont particulièrement marquées aux Antilles, suite à la crise sociale de 2009* ».

En outre, votre commission note que « *les moindres ressources effectivement constatées pour les organismes de sécurité sociale donneront lieu à compensation par l'Etat [...] à compter de la réception par l'Etat des pièces justificatives* ». Cette condition n'est aucunement justifiée, alors même que ces « pièces justificatives » ne sont nulle part définies. **Cette rédaction ouvre donc la voie à une absence de compensation par l'Etat, ce qui n'est pas acceptable.**

Votre commission vous propose, par **un amendement**, de supprimer ce renvoi à des pièces justificatives.

Consciente des incohérences de cet article et des iniquités qu'il crée entre les territoires, votre commission vous propose cependant de l'adopter ainsi modifié.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 24 novembre 2010, sous la présidence de Muguette Dini, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis d'Anne-Marie Payet sur le projet de loi de finances pour 2011 (mission « Outre-mer » et les articles 77 bis et 77 quater rattachés).

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis. - L'examen des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2011 s'inscrit dans l'effort national de maîtrise de la dépense publique.

Entre 2008 et 2010, les autorisations d'engagement de la mission ont cru de 24 % sous l'effet conjugué de la meilleure compensation par l'Etat des exonérations de charges sociales, de l'augmentation des crédits du service militaire adapté (SMA), du plan de relance et des décisions prises dans le cadre de la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom) adoptée en mai 2009 et du comité interministériel de l'outre-mer (Ciom) de novembre de la même année. Rien qu'en 2010, les crédits de paiement ont progressé de 8 %. La programmation triennale des finances publiques, en cours d'examen, prévoit une baisse des dépenses en 2011 puis un retour progressif en 2013 au niveau de 2010.

De fait, en 2011, les crédits s'élèvent à 2,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE), en baisse de 0,6 %, et à 2 milliards en crédits de paiement (CP), en diminution de 2,2 %.

Il me semble utile de distinguer le SMA dans cet ensemble : conformément à l'engagement du Président de la République d'augmenter ses capacités de recrutement, il voit ses crédits progresser d'environ 40 %. Je me félicite de cette décision, qui marque une volonté claire de conforter ce dispositif qui a largement fait ses preuves.

La crise mondiale a durement touché des économies déjà fragiles. Après quelques années de lente amélioration, le chômage a recommencé à augmenter : il atteint 28,9 % à La Réunion et entre 21 % et 23 % dans les départements d'Amérique. A la Martinique, le nombre de demandeurs d'emploi a cru de 13 % en 2009 ; en Guadeloupe, l'Insee parle de « repli économique sans précédent », avec une récession de 2,6 % en 2009. Dans l'ensemble de nos départements, un jeune sur deux est à la recherche d'un emploi ; je l'ai dit l'année dernière : comment continuer comme cela ?

Qui plus est, les dysfonctionnements du marché économique ne sont toujours pas réglés ; on le voit pour le niveau des prix, notamment du carburant, mais aussi pour les transports ou les tarifs bancaires. Les pratiques peu concurrentielles sont toujours mal contrôlées par les autorités.

En outre, on constate que, faute de textes d'application, la Lodeom, adoptée il y a plus d'un an et demi, n'est toujours pas en œuvre aujourd'hui en ce qui concerne la continuité territoriale, l'aide au fret ou les travaux prévus en matière d'indivision.

J'en viens maintenant à quelques sujets qui relèvent particulièrement du champ de compétences de notre commission.

Le taux de mortalité infantile de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion est le double de celui de la métropole, plus du triple en Guyane. La mortalité maternelle outre-mer est, quant à elle, trois fois plus élevée qu'en métropole. En outre, la prévalence de certaines infections ou pathologies comme la VIH ou le diabète y est également plus forte et d'autres maladies sont largement spécifiques, comme on l'a vu pour le chikungunya ou encore la dengue dans les Antilles cet été. L'arrivée de ces dernières maladies sur le sol métropolitain permettra peut-être de sensibiliser les autorités et de stimuler la recherche.

La situation sanitaire requiert donc des moyens et des modalités d'action spécifiques. Le Gouvernement a annoncé, dès mai 2008, un « plan santé outre-mer » et le Ciom a également approuvé certaines mesures. J'ai donc posé plusieurs questions au Gouvernement sur ce sujet dans le cadre de l'examen du PLF pour 2011 et le résultat est décevant :

- le déploiement d'un cursus complet d'études médicales aux Antilles et d'une filière hospitalo-universitaire à La Réunion est bien en cours. Le numerus clausus a été légèrement augmenté, mais c'est insuffisant : seulement trois postes supplémentaires pour les Antilles et douze pour La Réunion ;

- le plan Hôpital 2012, dont la première tranche a été présentée en février dernier, prévoit un peu plus de 40 millions d'euros pour les Dom, soit seulement 2,2 % de l'ensemble, alors que les besoins sont très importants, ne serait-ce qu'en termes de conformité aux normes sismiques. En outre, il ne semble pas concerner Mayotte et les collectivités d'outre-mer (Com) ;

- en ce qui concerne la mortalité infantile ou en couches, on me parle beaucoup du lancement de futures études mais je ne vois guère d'actions concrètes pour le moment.

Par ailleurs, je vous proposerai un amendement sur les modalités de vente du tabac dans les Dom, car le Gouvernement n'a toujours pas pris le décret d'application de la disposition législative adoptée il y a maintenant deux ans.

En 2011, les montants alloués à la politique du logement sont stables en autorisations (274,5 millions) et en diminution de 10 % en crédits de paiement (195 millions). Le Gouvernement assure que ces montants sont conformes au calendrier des opérations et permettront à l'Etat de respecter ses engagements sans reconstituer de dette à l'égard des bailleurs sociaux.

Pour autant, le logement reste un enjeu prioritaire pour l'outre-mer. Les besoins sont immenses, notamment à La Réunion ou à Mayotte, où la transition démographique n'est pas achevée, mais aussi en Guyane.

En ce qui concerne l'habitat précaire ou insalubre, le Gouvernement estime leur nombre à 16 000 à La Réunion ; les crédits 2009 ont permis d'en traiter 367 : il faudrait plus de quarante-trois ans à ce rythme pour résorber le stock actuel. A Mayotte, environ cinquante mille personnes vivent dans un habitat insalubre, soit environ 26 % de la population.

La construction de logements aidés a repris ces dernières années, de manière inégale selon les territoires, mais elle est loin de satisfaire les besoins. Certes, les contraintes spécifiques sont fortes : peu de foncier disponible, risque sismique ou climatique, revenu moyen des ménages faible, collectivités locales exsangues financièrement, etc.

A La Réunion, on estime la croissance de la population à environ 200 000 personnes dans les vingt ans qui viennent ; or, les livraisons de logements neufs en locatif et en accession à la propriété s'élèvent à deux mille cent cinquante en moyenne par an depuis 2006. A Mayotte, quatre-vingt-seize logements neufs aidés ont été livrés en moyenne par an depuis 2007 (seize en 2009) !

Je vais m'arrêter là avec les chiffres ; tout le monde est conscient de l'urgence.

C'est pourquoi je proposerai des amendements tendant à accélérer les procédures ; tous les professionnels mettent en effet en avant les difficultés de mise en œuvre du nouveau dispositif de défiscalisation du logement social adopté dans le cadre de la Lodeom. Alors qu'il avait été proposé et soutenu par le Gouvernement, de nombreux parlementaires lui préférant les subventions directes de la ligne budgétaire unique, le ministère des finances semble maintenant réticent et de nombreux dossiers sont bloqués.

L'année 2011 verra enfin la mise en place du RSA dans les Dom, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, un an et demi après sa généralisation en métropole. J'ai déjà indiqué au Gouvernement que, vu les conditions difficiles rencontrées par les Caf de métropole en termes d'afflux de demandes, il sera nécessaire de prévoir du personnel pour accueillir l'ensemble des demandeurs potentiels.

Je ne peux terminer mon propos sans évoquer Mayotte qui deviendra département en mars prochain et qui est l'objet d'un réel soutien financier, dont 9 millions d'euros pour la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes, 10 millions pour la dotation spéciale d'équipement scolaire et 10 millions pour le fonds mahorais de développement économique, social et culturel. Par ailleurs, le niveau des prestations sociales se situera environ au quart de ce qu'elles représentent en métropole et leur montée en charge sera ensuite progressive sur une période de vingt à vingt-cinq ans.

L'évolution des crédits doit être regardée dans une perspective pluriannuelle ; si 2011 marque un tassement, les années passées sont là pour prouver l'engagement de l'Etat en faveur du développement de nos territoires, engagement confirmé par la loi de programmation 2011-2013. C'est pourquoi je vous propose de vous prononcer en faveur de l'adoption des crédits 2011 de la mission « Outre-mer ». A titre personnel, je serai cependant attentive au sort qui sera réservé aux amendements que je présente.

Gilbert Barbier. - *Le Sénat a longuement débattu hier de l'article 13 du projet de loi de finances qui tend notamment à supprimer la défiscalisation spécifique de l'outre-mer en matière d'équipements photovoltaïques. Les élus ultramarins ont déposé de nombreux amendements pour revenir sur cette suppression, alors que le ministre nous a précisé que l'explosion des projets de ce type avait l'inconvénient de « cannibaliser » les investissements dans d'autres secteurs. Je ne suis pas un spécialiste de ces questions, mais quelle est la logique à défendre un dispositif qui fait autant baisser d'autres crédits ?*

Serge Larcher. - *Les principales défiscalisations ont été mises en place par les lois Pons et Girardin et concernaient principalement les secteurs de l'hôtellerie, des transports et des investissements dits productifs. Or, ces soutiens à l'économie sont en permanence remis en cause à peine l'encre de la loi sèche.*

Le ministre dit que la part des autres investissements diminue dans l'ensemble de la défiscalisation, mais cela s'explique. Par exemple, vu les conditions d'application, l'hôtellerie ne peut plus, dans les faits, en bénéficier. Pour les équipements de transport, notamment dans le secteur du BTP, la défiscalisation a correctement fonctionné et les besoins sont aujourd'hui satisfaits. Par ailleurs, s'il existe de nombreux projets de logements sociaux, peu passent le barrage de Bercy. En définitive, à force d'être effeuillée, il reste peu de pétales à la fleur !

Toutefois, il existe de grands bénéficiaires de la défiscalisation, qui profitent du système sans que cela alimente l'économie locale.

En ce qui concerne le logement, l'outre-mer souffre d'un grave problème de foncier, en partie lié au nombre élevé de propriétés en indivision, ce qui bloque les projets. La Lodeom avait prévu la création d'un groupement d'intérêt public (Gip) mais rien n'a vraiment avancé. Les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU), qui devaient être sanctuarisés, sont en baisse, ce qui est dramatique et les établissements fonciers ne sont pas partout en place, alors qu'ils peuvent jouer un rôle important. A la Martinique, nous ne construisons aujourd'hui qu'environ 200 logements sociaux par an, alors que les besoins sont estimés à 40 000.

La Lodeom, qui date de mai 2009, a également adopté la création d'une nouvelle aide au fret, mais les décrets d'application ne sont toujours pas parus dix-huit mois après.

Lors de la crise sociale du début de l'année 2009, la principale revendication était le niveau des prix ; personne ne les contrôle alors qu'il y a clairement des ententes et des déficiences dans la concurrence. On a mis en place un observatoire mais il ne dispose d'aucun moyen financier ou d'action. A quoi cela sert-il ? Il est nécessaire de prendre des mesures spécifiques, tenant compte de l'éloignement, de l'insularité, des handicaps de nos territoires.

Au fond, tout cela pose la question du lien entre les discours et la réalité de l'action : le Gouvernement annonce des mesures, on ne voit pas grand-chose sur le terrain !

Nous avons estimé hier, lors des débats sur l'article 13, qu'il y avait un manque de considération vis-à-vis des problèmes de l'outre-mer. L'organisation des travaux du Sénat et la présentation déformée de certaines de nos positions étaient intolérables. Si nous acceptons de prendre notre part aux difficultés financières actuelles, chacun doit cependant respecter le débat parlementaire, au risque d'ébranler notre démocratie et son image parmi la population.

Gélita Hoarau. - *Je rejoins les remarques et observations de Serge Larcher. Nous ne prenons pas ici la mesure de ce que souffrent les outre-mer. Tous budgets confondus, il y a une baisse d'un milliard d'euros des crédits à destination de nos territoires. Pourtant, la pression démographique est forte à La Réunion ou à Mayotte, ce qui met sous tension les services publics : le nombre de logements sociaux est insuffisant, les classes se remplissent et dépassent le nombre d'élèves acceptable. Aujourd'hui, nous sommes à trente élèves par classe en CP et lorsque des enseignants signalent un enfant en difficulté, le psychologue scolaire est tellement occupé qu'il ne peut intervenir que plusieurs mois après.*

Alors que nous faisons des propositions concrètes, issues du terrain, certaines remarques entendues en séance hier résonnent comme du mépris. Le photovoltaïque représente 1 700 emplois à La Réunion, souvent dans des très petites entreprises, et il s'inscrit pleinement dans l'objectif d'atteindre l'autonomie énergétique en 2030, lancé par le Président de la République. Il ne peut être question de choisir entre tel ou tel dispositif ; tous sont utiles et nécessaires.

Le principe de la création des observatoires des prix date de 1986 ; ils viennent juste d'être mis en place. De toute façon, ce sont des coquilles vides, alors qu'il existe des solutions pour baisser les prix, par exemple en s'approvisionnant plus largement dans les pays voisins.

Anne-Marie Payet a justement pointé les problèmes et les lacunes.

Et je voudrais dire que je crains l'explosion sociale. Quand les jeunes n'ont plus d'espoir, ils n'ont rien à perdre. Ils voient que nous sommes obligés de recruter des personnes extérieures à La Réunion, alors qu'eux-mêmes sont au chômage mais leurs formations ne correspondent souvent pas aux besoins.

Certes, les outre-mer sont lointains, mais ce n'est pas que du soleil et de la plage ! La nature est magnifique et notre parc a été classé au patrimoine mondial de l'Unesco, mais il y a aussi un peuple qui vit et qui souffre là. La situation est aujourd'hui dramatique et inquiétante.

Adrien Giraud. - *Je souligne également que la misère de nos territoires est immense. A Mayotte, qui va devenir un département en mars 2011, 60 % de la population ont moins d'un euro par jour pour vivre. C'est pourquoi il ne faut surtout pas que la départementalisation soit seulement juridique ou statutaire ; elle doit correspondre à un mieux-être. Je souhaiterais que, pour éviter l'échec du processus, une mission d'évaluation soit envoyée sur le terrain pour voir la vie des Mahorais. Souvent, on vote des lois mais les décrets d'application tardent et rien ne se passe sur place.*

Jacques Gillot. - *La Guadeloupe est particulièrement touchée par le vieillissement de la population, ce qui pose le problème de l'hébergement des personnes âgées. Nous avons beaucoup travaillé sur le maintien à domicile, mais il n'est plus possible d'amplifier ce type de solutions. Or, les enveloppes de l'ARS sont déjà attribuées jusqu'en 2014. Serait-il possible de débloquent des crédits supplémentaires pour construire quelques Ehpad ?*

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis. - *En ce qui concerne le photovoltaïque, le Gouvernement avait la possibilité, depuis la Lodeom, de plafonner la défiscalisation, mais il n'a jamais pris l'arrêté. Il n'est donc pas le mieux placé pour se plaindre de l'explosion du nombre de dossiers. En outre, ce ne sont pas des crédits budgétaires, mais des dépenses fiscales, et ce type de mesures devrait s'inscrire dans la durée pour gagner en efficacité et limiter les effets d'aubaine.*

La ministre en charge de l'outre-mer a lancé une mission de préfiguration en vue de la création du Gip « Indivision » ; son responsable, qui s'est occupé du même sujet pour la Corse, a déjà visité nos départements, mais les problèmes sont vraiment immenses en raison de l'histoire ou des relations parfois conflictuelles entre les personnes. En tout cas, un crédit de 500 000 euros est prévu en 2011 pour le Gip.

L'observatoire des prix n'a en effet aucun moyen financier et son efficacité est très limitée car il n'établit que des comparaisons à la fiabilité incertaine.

A La Réunion, le taux de chômage atteint presque 30 % - et dépasse même 50 % dans mon village, Cilaos - ce qui classe notre département à l'une des plus mauvaises places de l'Union européenne.

Patrick Karam, délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer, *a mis en place un dispositif pour favoriser le recrutement local, par une sorte de préférence régionale, mais sa création est encore trop récente pour qu'on puisse en évaluer les effets.*

En ce qui concerne la perception de l'outre-mer dans notre assemblée, je souligne que le Président du Sénat est très attentif à cette question ; il a d'ailleurs créé la mission d'information sur la situation des Dom l'an dernier puis le comité de suivi de cette mission.

La situation de Mayotte est effectivement préoccupante et la commission des affaires sociales a pu en prendre la mesure lors d'une précédente mission d'information sur place. Il faut limiter au maximum le système de rotation dans les écoles : en raison de l'importance des effectifs, les élèves ne suivent en fait qu'une scolarité à temps partiel pour que tout le monde puisse être accueilli. Or, la pression migratoire rend difficile la résolution de ce problème.

Adrien Giraud. - *Ce système de rotation pénalise les élèves mahorais ; il est la conséquence de l'immigration. Il n'est pas anormal qu'on ne demande pas leur identité officielle à ces élèves qui arrivent des Comores. Surtout, leur insertion dans les classes correspondant à leur branche d'âge pose un grave problème de niveau car ils ne savent ni parler ni lire le français.*

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis. - *Au sujet des Ehpad, les enveloppes financières sont fixées dans l'Ondam médico-social dans le cadre du PLFSS.*

Muguette Dini, présidente. - *Peut-être sera-t-il possible de parler à nouveau de la question du budget des ARS dans le cadre de la discussion de la proposition de loi que Jean-Pierre Fourcade vient de déposer pour modifier certaines dispositions de la loi HPST.*

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis. - *Les établissements fonciers sont en cours de création dans les Dom qui n'en étaient pas pourvus. Il y a une vraie difficulté sur la LBU car il ne faut pas qu'elle soit remplacée par la défiscalisation.*

Enfin, les décrets sur la continuité territoriale sont sortis il y a quelques jours seulement.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Muguette Dini, présidente. - *Nous passons à l'examen des amendements.*

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis. - *L'amendement n° 1 propose de confier à l'observatoire des tarifs bancaires outre-mer la mission de comparer les tarifs avec la métropole.*

L'amendement n° 1 est adopté.

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis. - *L'amendement n° 2 concerne l'attribution de licences aux détaillants de tabac dans les Dom. En l'absence de décret d'application, il vise à permettre l'entrée en vigueur du dispositif législatif au 1er janvier 2011 avec une période transitoire de six mois.*

L'amendement n° 2 est adopté.

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis. - *L'amendement n° 3 porte sur l'article 77 bis du projet de loi et renforce les obligations de constructions de logements, notamment sociaux, lorsque l'Etat cède ses terrains à titre gratuit.*

Serge Larcher. - *Je suis hostile à cet amendement car il ne me semble pas concevable de prévoir la construction de logements sociaux en bord de mer surtout pour les communes touristiques comme la mienne. En outre, je me demande si cette mesure est compatible avec celle fixant la zone des cinquante pas géométriques.*

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis. - *L'article 77 bis concerne le domaine privé de l'Etat et non le domaine public. En conséquence, la zone des cinquante pas, partie prenante du domaine public maritime, ne sera pas concernée. De toute façon, un autre alinéa de l'article permet déjà la construction d'équipements collectifs sur ces terrains.*

L'amendement n° 3 est adopté.

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis. - *L'amendement n° 4 pose le principe de la possibilité de cumul entre la défiscalisation et les subventions de la LBU.*

Jacques Gillot. - *Il est important de réaffirmer le rôle central de la ligne budgétaire unique dans le financement du logement social. La défiscalisation ne peut pas s'y substituer.*

L'amendement n° 4 est adopté.

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis. - *L'amendement n° 5 est de nature technique, il répond à une interprétation erronée des services fiscaux en ce qui concerne l'assiette de la défiscalisation.*

L'amendement n° 5 est adopté.

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis. - *L'amendement n° 6 vise à faciliter les procédures de défiscalisation du logement social, en déconcentrant plus largement au niveau local la gestion des dossiers et en harmonisant les documents demandés par l'Etat.*

L'amendement n° 6 est adopté.

Anne-Marie Payet, rapporteur pour avis. - *L'amendement n° 7 porte sur l'article 77 quater du projet de loi et vise à supprimer une condition suspensive qui risque d'empêcher la compensation par l'Etat aux organismes sociaux de la perte de cotisations sociales dans le cadre de plans d'apurement de dettes pour les entreprises antillaises du secteur hôtelier.*

L'amendement n° 7 est adopté.

Enfin, la commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer », ainsi qu'aux articles 77 bis et 77 quater qui lui sont rattachés.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **François-Xavier Bieuville**, directeur général de Ladom ;
- **Jean-Claude Coindin**, directeur de la société Cases créoles construction ;
- **Général Dominique Artur**, commandant le service militaire adapté (SMA), **Commissaire lieutenant-colonel Laurent Lardeux**, chef du département Administration-Finances, **Lieutenant-colonel Philippe Rech**, officier études de l'état-major, au ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales ;
- **Véronique Ozil**, directrice générale de la SHLMR.