

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

Rapporteure générale.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 18

OUTRE-MER

Rapporteurs spéciaux : MM. Georges PATIENT et Éric DOLIGÉ

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

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

Sénat : 106 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
I. LA MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS DE LA LODEOM ET DU CIOM	7
A. DEUX ANS ET DEMI APRÈS SON ADOPTION, CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LODEOM NE SONT TOUJOURS PAS APPLIQUÉES.....	7
1. <i>Quatre mesures d'application encore en attente</i>	7
a) La création des GIP « indivision »	7
b) La création des GIP gérant le dispositif de continuité territoriale	7
c) Le contrôle de la structure des prix et des coûts des compagnies aériennes.....	8
d) Le schéma minier en Guyane.....	8
2. <i>Les décrets d'application adoptés</i>	9
B. L'IMPACT LIMITÉ DES DÉCISIONS DU CONSEIL INTERMINISTÉRIEL DE L'OUTRE-MER SUR LE BUDGET 2012	12
1. <i>Un niveau d'application des décisions du CIOM sujet à controverses</i>	12
2. <i>Un impact budgétaire de 13 millions d'euros sur la mission « Outre-mer » en 2012</i>	13
II. UNE DIMINUTION NETTE DE L'EFFORT CONSENTI PAR L'ÉTAT EN DIRECTION DES TERRITOIRES ULTRAMARINS	15
A. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » RETROUVENT LEUR NIVEAU DE 2010.....	15
1. <i>La hausse sensible des crédits entre 2008 et 2010 : + 17,7 %</i>	15
2. <i>Une stabilisation des crédits depuis 2010</i>	16
3. <i>Une programmation triennale 2011-2013 légèrement dépassée</i>	18
B. UNE MISSION QUI SUBIT PLEINEMENT LES EFFETS DE LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DES NICHES FISCALES.....	18
1. <i>L'effort fiscal de l'Etat en faveur de l'outre-mer baisse de 11,5 % en 2012</i>	18
2. <i>Une diminution qui n'est pas compensée par la hausse des crédits de la mission</i>	21
C. L'EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER GLOBAL CONSACRÉ À L'OUTRE-MER STAGNE ÉGALEMENT	21
III. L'ÉVOLUTION DES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION	25
A. LE PROGRAMME N° 138 « EMPLOI OUTRE-MER »	25
1. <i>L'augmentation prévue des impayés aux organismes de sécurité sociale</i>	25
2. <i>Des aides au fret et à la rénovation hôtelière enfin mises en œuvre</i>	27
a) L'aide au fret	27
b) L'aide à la rénovation hôtelière	28
3. <i>La montée en puissance du service militaire adapté (SMA) jusqu'en 2014</i>	29
a) Un doublement des effectifs qui s'accompagne d'une réduction de la durée de formation.....	30
b) L'augmentation des crédits du SMA traduit la montée en puissance du dispositif	31
4. <i>Des efforts importants à mettre en œuvre pour améliorer le fonctionnement de LADOM</i>	31
a) L'opacité de la gestion de LADOM a justifié un contrôle approfondi à la demande de votre commission des finances.....	31
b) Plusieurs actions doivent être mises en œuvre pour améliorer la gestion de LADOM	33
c) Un budget stabilisé en 2012	34

B. UN PROGRAMME N° 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »	
GLOBALEMENT STABLE EN 2012.....	35
1. Une situation du logement en outre-mer qui reste très tendue.....	36
a) Des réalisations qui ne représentent qu'un tiers des besoins annuels.....	36
b) Le niveau de la ligne budgétaire unique (LBU) reste insuffisant.....	37
c) Un dispositif de défiscalisation du logement social qui ne suffit pas à résoudre le problème du logement en outre-mer	38
(1) La défiscalisation du logement social semble monter en puissance	38
(2) L'efficacité de la défiscalisation « Scellier » ne peut pas encore être évaluée	39
d) La lente mise en place des GIP « indivision ».....	39
e) L'attente de la mise en œuvre du dispositif de cession à titre gratuit de terrains de l'Etat	40
2. Le financement de la politique contractuelle de l'Etat en outre-mer	42
3. La nécessité de veiller au bon calibrage budgétaire du fonds de continuité territoriale	44
4. La diminution de 6,6 % des crédits de l'action n° 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports »	45
5. Les conséquences de la réforme de l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne	47
6. La stabilité des crédits consacrés à l'insertion économique et la coopération régionale	47
7. La réduction significative des opérations financées par le fonds exceptionnel d'investissement (FEI)	48
8. L'appui à l'accès aux financements bancaires	50
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	51
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 52 ter (Art. 1519 du code général des impôts) Extension de la redevance communale des mines aux gisements off-shore de pétrole et de gaz naturel</i>	51
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 52 ter (nouveau) (Art. 1587 du code général des impôts) Extension de la redevance départementale des mines aux gisements off-shore de pétrole et de gaz naturel</i>	53
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	55
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	59
EXAMEN EN COMMISSION.....	61
ANNEXE - STATISTIQUES	69

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Avec **1 977 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 035 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, le budget de la mission « Outre-mer » connaît une **quasi-stagnation entre les exercices 2011 et 2012 (+ 23,2 millions d'euros en AE et + 57,6 millions d'euros en CP)**. Il retrouve en réalité un **niveau proche de celui de la loi de finances initiale pour 2010**.

2. La mission « Outre-mer » subit **pleinement les effets de la politique de réduction du coût des dépenses fiscales**. Ainsi, le montant de celles rattachées à la mission diminue fortement entre 2011 et 2012 puisqu'elles subissent une **baisse de 382 millions d'euros (- 11,5 %)**. Cette évolution résulte, d'une part, de l'application du « rabot » de 10 % à la défiscalisation des investissements en outre-mer, d'autre part, de la fin de la défiscalisation en matière d'investissements photovoltaïques et, enfin, de la suppression par l'article 4 du présent projet de loi de finances de l'abattement d'un tiers appliqué à l'impôt sur les sociétés dont bénéficient certaines exploitations situées dans les départements d'outre-mer.

3. Le moindre effort de l'Etat *via* les dépenses fiscales n'est donc pas compensé par la hausse des crédits de la mission et traduit **une diminution nette de l'effort consenti par l'Etat en direction des territoires ultramarins**.

4. L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) doit **réformer son mode de gestion**, conformément aux préconisations formulées par la Cour des comptes dans son rapport remis à votre commission des finances en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances. Le **calibrage des crédits qu'elle gère en matière de continuité territoriale**, au travers du fonds de continuité territoriale, doit par ailleurs faire l'objet d'un suivi attentif car les dotations prévues pour 2011 risquent de s'avérer insuffisantes.

5. **Ni le niveau actuel de la ligne budgétaire unique (LBU) ni les nouveaux dispositifs de défiscalisation en matière de logement social ne permettront de répondre aux immenses besoins des populations ultramarines dans ce domaine**.

6. Le **fonds exceptionnel d'investissement (FEI) connaît une forte réduction du montant de ses crédits depuis 2009**, qui ne s'explique pas uniquement par la fin des effets du plan de relance de l'économie.

7. D'après le ministère chargé de l'outre-mer, « *85 % des décisions du conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) sont réalisées ou en cours de mise en œuvre* ». Toutefois, cet état d'avancement ne se traduit, au sein de la mission « Outre-mer », que par une **hausse limitée des crédits, qui peut être évaluée à 13 millions d'euros en 2012.**

A la date limite du 10 octobre, prévue par l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le ministère de l'outre-mer avait répondu à 81 des 81 questions formulées par vos rapporteurs spéciaux, soit un taux de réponse de 100 %.

I. LA MISE EN ŒUVRE DES DÉCISIONS DE LA LODEOM ET DU CIOM

A. DEUX ANS ET DEMI APRÈS SON ADOPTION, CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LODEOM NE SONT TOUJOURS PAS APPLIQUÉES

Vos rapporteurs spéciaux regrettent de constater que, **deux ans et demi après l'adoption par le Parlement de la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom)¹**, l'ensemble des mesures d'application de la loi ne soient toujours pas adoptées.

D'après les informations qu'ils ont recueillies, **quatre mesures d'application sont toujours en attente.**

1. Quatre mesures d'application encore en attente

a) La création des GIP « indivision »

L'article 35 de la Lodeom prévoit un décret en Conseil d'Etat pour la création de **groupements d'intérêt public (GIP) chargés de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin** pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus. Le ministère chargé de l'outre-mer indique à ce sujet qu'une « *mission de préfiguration s'est achevée en mai 2011. Le rapport final de cette mission a été présenté à la délégation générale à l'outre-mer le 10 mai 2011.*

Le calendrier est le suivant :

- le décret précisera les règles de constitution et de consultation d'un fichier numérique ;

- la convention constitutive du GIP définira l'organisation générale du GIP dans le cadre défini par le décret ;

- un arrêté interministériel d'approbation de la convention sera pris et la publication au Journal Officiel de cette convention portera création définitive du GIP.

L'objectif est d'achever la procédure de constitution à la fin de l'année 2011 »².

b) La création des GIP gérant le dispositif de continuité territoriale

Par ailleurs, le VII de l'article 50 de la Lodeom prévoit qu'un décret détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement des **GIP qui assurent la gestion déconcentrée des dispositifs de mobilité et de continuité territoriale.**

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009.

² Réponse au questionnaire adressé par votre commission des finances.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, le projet est en cours de consultation auprès des collectivités territoriales. Toutefois, **le dispositif de continuité territoriale est d'ores et déjà opérationnel** et fonctionne selon des modalités autres que les GIP. Votre commission des finances a notamment pu se pencher, lors d'une audition¹ pour suite à donner à un contrôle effectué par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la gestion de ce dispositif par l'agence pour la mobilité en outre-mer (LADOM) dans les départements d'outre-mer. Dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, l'Etat gère le dispositif en partenariat avec le vice-rectorat.

En outre, le ministère relève **qu'aucune collectivité territoriale ultramarine n'a, à ce jour, souhaité remplacer par un GIP le fonctionnement mis en œuvre jusqu'à aujourd'hui**, ce qui ne rend pas urgente la parution de la mesure d'application.

c) Le contrôle de la structure des prix et des coûts des compagnies aériennes

Le IX de l'article 50 précité de la Lodeom prévoit pour sa part un décret aux fins de déterminer les conditions dans lesquelles les transporteurs aériens exploitant des services réguliers sur les **liaisons aériennes soumises à obligations de service public entre la métropole et les collectivités territoriales d'outre-mer**, ou entre deux collectivités territoriales d'outre-mer, fournissent à l'autorité administrative des données statistiques sur **la structure des coûts et sur les prix pratiqués**.

Comme le contrôle précité effectué par la Cour des comptes sur LADOM l'a mis en évidence, **la parution de ce décret est essentielle** pour garantir que l'aide apportée par l'Etat en matière de continuité territoriale bénéficie bien, *in fine*, aux ultramarins et ne conduit pas seulement à accroître les marges des compagnies aériennes exploitant des lignes entre la métropole et l'outre-mer.

Le ministère chargé de l'outre-mer indique que « *ce texte est en cours de rédaction par le ministère des transports (direction générale de l'aviation civile)* » et que « *les mesures envisagées ont nécessité préalablement la mise au point d'outils techniques pour un recueil automatisé de certaines données relatives aux prix des billets. Le projet de décret sera finalisé à l'automne 2011* »².

d) Le schéma minier en Guyane

Enfin, l'article 60 de la Lodeom prévoit un décret en Conseil d'Etat pour l'approbation du **schéma minier de Guyane**.

¹ Audition du mercredi 19 octobre 2011, dont le compte-rendu est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111017/fin.html>.

² Réponse au questionnaire budgétaire transmis par votre commission des finances.

Selon le calendrier prévisionnel indiqué par le ministère de l'outre-mer, il devrait être soumis à l'examen du Conseil d'Etat d'ici la fin de l'année 2011.

2. Les décrets d'application adoptés

Le tableau ci-dessous récapitule **les mesures d'application de la Lodeom adoptées** à la date du 10 octobre 2011. Figurent en gras les trois décrets d'application pris depuis le dernier état des lieux fourni par le Gouvernement, au 15 septembre 2010.

Décrets d'application de la Lodeom publiés à la date du 10 octobre 2011

Article de la loi	Objet	Textes publiés
Titre II, chapitre I ^{er} , article 4, I	Liste des communes de Guadeloupe et de Martinique sur le territoire desquelles les bénéficiaires des entreprises provenant d'exploitation peuvent faire l'objet d'un abattement	Décret n° 2009-1777 du 30 décembre 2009 - JORF n° 0303
Titre II, chapitre I ^{er} , article 4, I	Abattements – Obligations déclaratives des entreprises	Décret n° 2010-135 du 10 février 2010 - JORF n° 0036
Titre II, chapitre I ^{er} , article 5, I	Liste des communes de Guadeloupe et de Martinique sur le territoire desquelles les établissements peuvent faire l'objet d'un taux d'abattement majoré	Décret n° 2009-1777 du 30 décembre 2009 - JORF n° 0303
Titre II, chapitre I ^{er} , article 6, I	Liste des communes de Guadeloupe et de Martinique sur le territoire desquelles les immeubles ou parties d'immeubles peuvent faire l'objet d'un taux d'abattement majoré	Décret n° 2009-1777 du 30 décembre 2009 - JORF n° 0303
Titre II, chapitre II, article 19	Modalités de transmission d'informations à l'administration fiscale	Décret n° 2010-136 du 10 février 2010 - JORF n° 0036
Titre II, chapitre II, article 24	Aide au fret accordée aux entreprises des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Wallis-et-Futuna.	Décret n° 2010-1687 du 29 décembre 2010 - JORF n° 0302
Titre II, chapitre II, article 25, III, 2°, c	Exonération du paiement des cotisations à la charge des employeurs au titre de la législation de sécurité sociale : liste des communes concernées de la Guadeloupe et de la Martinique	Décrets n° 2009-1777 du 30 décembre 2009 et n° 2009-1743 du 29 décembre 2009 - JORF n° 0303

Article de la loi	Objet	Textes publiés
Titre II, chapitre II, article 26	Montant de l'aide pour la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon	Décret n° 2010-89 du 22 janvier 2010 - JORF n° 0020
Titre II, chapitre II, article 29	Bénéfice de l'exonération de taxe de publicité foncière ou de droits d'enregistrement pour cession de parts de certaines copropriétés – Critère du plafond du prix de cession au mètre carré	Décret n° 2010-319 du 22 mars 2010 - JORF n° 0071
Titre II, chapitre II, article 31, 3°	Modalités d'attribution des aides apportées par le fonds exceptionnel d'investissement outre-mer	Décret n° 2009-1776 du 30 décembre 2009 - JORF n° 0303
Titre II, chapitre II, article 32, IV	Plan d'apurement signé entre l'entreprise et les caisses de sécurité sociale - Modalités d'application	Décret n° 2009-1654 du 23 décembre 2009 - JORF n° 0300
Titre III, article 33, I	Acquisition par les SAHLM de parts ou actions de SCI, SCPI ou entreprises de construction de logements - Plafonds du loyer et des ressources du locataire	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 - JORF n° 0014
Titre III, article 38, II	Réduction d'impôts au titre de certains investissements réalisés outre-mer - Plafonds de ressources et de loyers pour qu'une part minimale de la surface habitable des logements compris dans un ensemble d'investissements puisse être sous-louée	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 - JORF n° 0014
Titre III, article 38, II	Réduction d'impôts au titre de certains investissements réalisés outre-mer – Dépenses supportées au titre de l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable, d'appareils utilisant une source d'énergie renouvelable ou de matériaux d'isolation	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 - JORF n° 0014
Titre III, article 38, II	Réduction d'impôts au titre de certains investissements réalisés outre-mer - Conditions de cession des logements ou de parts ou actions des sociétés qui en sont propriétaires à des personnes physiques à l'issue d'une période de location	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 - JORF n° 0014
Titre III, article 38, II	Réduction d'impôts au titre de certains investissements réalisés outre-mer - Nature des sommes retenues pour l'appréciation du prix de revient des logements minorés	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 - JORF n° 0014

Article de la loi	Objet	Textes publiés
Titre III, article 38, II	Réduction d'impôts au titre de certains investissements réalisés outre-mer - Travaux de réhabilitation définis par décret permettant aux logements d'acquérir des performances techniques voisines de celles des logements neufs	Décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 - JORF n° 0014
Titre III, article 39	Réduction d'impôts sur des investissements afférents à des logements : conditions dans lesquelles le plafond de loyer peut être adapté	Décret n° 2009-1672 du 28 décembre 2009 - JORF n° 0302
Titre III, article 42	Conditions dans lesquelles à partir du 1 ^{er} janvier 2010, les articles L. 321-1 à L. 321-12 du code de la construction et de l'habitation sont applicables à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon	Décret n° 2009-1625 du 24 décembre 2009 - JORF n° 0299
Titre IV, article 50, I	Fonctionnement et gestion du fonds de continuité territoriale	Décret n° 2010-1425 du 18 novembre 2010 - JORF n° 0268
Titre IV, article 50, II à V	Conditions d'octroi et de cumul des aides à la continuité territoriale	Décret n° 2010-1424 du 18 novembre 2010 - JORF n° 0268
Titre V, article 53, 2°	Conditions d'achat à un prix qui ne peut être inférieur au prix de vente moyen de l'électricité issu du dernier appel d'offres biomasse national	Décret n° 2009-1342 du 29 octobre 2009 - JORF n° 0253
Titre V, article 62, I	Conditions dans lesquelles des autorisations de pêche dans les zones économiques exclusives de Mayotte et de l'île de Clipperton peuvent être accordées à des navires étrangers	Décrets n° 2010-727 et 2010-728 du 29 juin 2010 - JORF n° 0149
Titre V, article 62, III	Conditions et modalités d'attribution d'autorisations de pêche dans la zone économique exclusive des Terres australes et antarctiques françaises à des navires étrangers	Décret 2009-1039 du 26 août 2009 - JORF n° 0198
Titre V, article 74	Création d'une commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer	Décret n° 2010-1048 du 1 ^{er} septembre 2010 - JORF n° 0199

Source : ministère chargé de l'outre-mer

B. L'IMPACT LIMITÉ DES DÉCISIONS DU CONSEIL INTERMINISTÉRIEL DE L'OUTRE-MER SUR LE BUDGET 2012

1. Un niveau d'application des décisions du CIOM sujet à controverses

A la suite des travaux des Etats généraux de l'outre-mer, **137 mesures ont été décidées lors du premier conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) réuni le 6 novembre 2009** et présidé par le Président de la République. Ces mesures visaient à répondre aux inquiétudes légitimes formulées par les outre-mer français quant à leur développement économique, social et culturel.

Ces mesures étaient réparties en **huit thèmes** :

- la formation des prix, le fonctionnement du marché et la concurrence ;
- les productions locales et le développement endogène ;
- les grands projets structurants ;
- le dialogue social ;
- la gouvernance ;
- l'insertion des outre-mer dans leur environnement régional et dans l'espace communautaire ;
- l'insertion et l'égalité des chances ;
- l'identité culturelle.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès du ministère chargé de l'outre-mer, 85 % des mesures décidées par le CIOM « *sont réalisées ou en cours de mise en œuvre* ».

Toutefois, **cette proportion de décisions réalisées ou en cours de mise en œuvre est sujette à controverses**. En effet, lors d'un débat organisé en séance publique à l'Assemblée nationale le 18 mai 2011, les chiffres avancés étaient moins satisfaisants : les taux d'exécution des mesures du CIOM seraient de 19,8 % en Guadeloupe, de 22,2 % en Guyane, de 18,3 % en Martinique, de 25,6 % à La Réunion, de 5,9 % à Saint-Martin, de 11,8 % à Saint-Pierre-et-Miquelon et de 16 % dans l'Hexagone. Ce taux serait enfin de 25 % pour les mesures transversales, devant s'appliquer dans tous les territoires d'outre-mer.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent qu'un bilan objectif et détaillé de la mise en œuvre des mesures du CIOM n'ait pu, à l'heure actuelle, être présenté.

2. Un impact budgétaire de 13 millions d'euros sur la mission « Outre-mer » en 2012

Toutefois, **la traduction budgétaire de ces décisions au sein de la mission « Outre-mer »** reste limitée. En effet, leur mise en œuvre ne se traduit, en 2012, que par une majoration de **13 millions d'euros des crédits de la mission**, ainsi répartis :

- **2 millions** au profit du fonds d'études et de renforcement des capacités pour le développement endogène, ayant vocation à financer des études, notamment à la demande des commissaires au développement endogène ;

- **8 millions** au titre de la dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane ;

- et **3 millions** abondant le fonds de garantie agriculture-pêche, en vue de faciliter l'accès au crédit bancaire des entrepreneurs du secteur agricole, de la filière bois, de la pêche et de l'aquaculture.

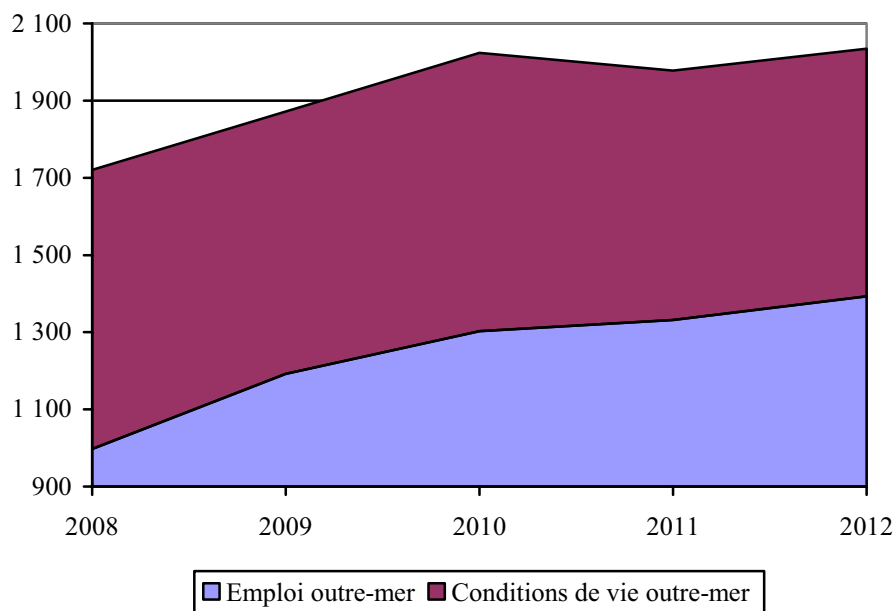
II. UNE DIMINUTION NETTE DE L'EFFORT CONSENTI PAR L'ETAT EN DIRECTION DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION « OUTRE-MER » RETROUVENT LEUR NIVEAU DE 2010

La comparaison des crédits demandés par le présent projet de loi de finances aux crédits votés dans la loi de finances pour 2008¹, année de stabilisation de la maquette budgétaire de la mission, met évidence **deux périodes distinctes**, comme l'indique le graphique ci-dessous.

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

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

1. La hausse sensible des crédits entre 2008 et 2010 : + 17,7 %

Entre les années 2008 et 2010, le montant des crédits de paiement (CP) de la mission a fortement augmenté (+ 17,7 %), traduisant plusieurs facteurs cumulatifs :

- les **exonérations de charges sociales** spécifiques à l'outre-mer font l'objet, depuis 2008, d'un **meilleur remboursement** par l'Etat aux

¹ Loi n° 2008-1822 du 24 décembre 2007.

organismes de sécurité sociale. Il en a résulté une hausse des crédits du programme n° 138 « Emploi outre-mer » ;

- le **dispositif du service militaire adapté (SMA) a fait l'objet d'un renforcement** visant à doubler le nombre de ses bénéficiaires, dans le cadre de la mise en œuvre du plan « SMA 6 000 », annoncé par le Président de la République le 19 février 2009 ;
- la **mise en œuvre du plan de relance** a également contribué à majorer les crédits de la mission « Outre-mer », notamment à travers la création et l'abondement du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) ;
- certaines dispositions de **la Lodeom** ont prévu la mise en place d'aides budgétaires spécifiques en faveur de l'outre-mer ;
- enfin, la mise en œuvre des décisions du **CIOM** a conduit à une légère augmentation des crédits de la mission.

2. Une stabilisation des crédits depuis 2010

Depuis 2010, cette tendance haussière a disparu et les CP de la mission sont relativement stables puisqu'ils n'ont progressé que de 0,6 % entre l'année 2010 et les montants prévus pour l'année 2012 dans le présent projet de loi de finances.

Les autorisations d'engagement (AE) connaissent une évolution similaire puisqu'elles n'ont progressé que de 0,5 % entre 2010 et 2012.

Cette stabilisation sur deux ans est le résultat d'une diminution nette des crédits en loi de finances pour 2011 et d'une **augmentation dans le présent projet de loi de finances, qui amène les crédits de la mission à retrouver leur niveau de la loi de finances pour 2010.**

Evolution des crédits des deux programmes de la mission

(en millions d'euros)

	AE ouvertes en LFI pour 2011	AE demandées pour 2012	Evolution	CP ouverts en LFI pour 2011	CP demandés pour 2012	Evolution
Programme n° 138 « Emploi outre- mer »	1 350,8	1 368,0	+ 1,3 %	1 330,5	1 393,2	+ 4,7 %
Programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer »	805,1	811,1	+ 0,7 %	646,7	641,7	- 0,8 %
Total de la mission « Outre-mer »	2 155,9	2 179,1	+ 1,1 %	1 977,3	2 034,9	+ 2,9 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Ainsi, entre la loi de finances pour 2011 et les crédits prévus pour 2012 par la présente loi de finances, **les crédits augmentent légèrement, de 1,1 % en AE**, passant de 2 156 millions à 2 179 millions d'euros, et **de 2,9 % en CP**, de 1 977 millions à 2 035 millions d'euros.

S'agissant des CP, l'évolution des deux programmes de la mission est contrastée. En effet :

- d'une part, **les crédits du programme n° 138 « Emploi outre-mer » augmentent sensiblement, de 4,7 %**. Vos rapporteurs spéciaux relèvent qu'ils avaient déjà connu une progression de 2,2 % entre les années 2010 et 2011 ;

- d'autre part, les CP du **programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer » connaissent, pour la deuxième année consécutive, une diminution : - 0,8 %**, après une baisse de 10,4 % entre les années 2010 et 2011.

3. Une programmation triennale 2011-2013 légèrement dépassée

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014¹ avait prévu une légère augmentation des crédits de la mission « Outre-mer » entre 2011 et 2012. Les AE devaient passer de 2,14 milliards d'euros en 2011 à 2,16 milliards en 2012 et les CP de 1,97 à 2,03 milliards d'euros sur la même période.

Avec des montants de 2,179 milliards d'euros en AE et de 2,035 milliards d'euros en CP en 2012, **le présent projet de finances ne dépasse que très légèrement la programmation triennale, de 0,88 % en AE et de 0,25 % en CP.**

B. UNE MISSION QUI SUBIT PLEINEMENT LES EFFETS DE LA POLITIQUE DE RÉDUCTION DES NICHES FISCALES

1. L'effort fiscal de l'Etat en faveur de l'outre-mer baisse de 11,5 % en 2012

Comme l'indique le tableau ci-après, **le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer » diminue fortement entre 2011 et 2012, puisqu'il subit une baisse de 382 millions d'euros, soit - 11,5 %.**

Cette évolution résulte principalement de **trois diminutions** :

- le coût de la **défiscalisation à l'impôt sur le revenu des investissements productifs en outre-mer** passe de 730 millions d'euros en 2011 à 470 millions d'euros en 2012. Cette diminution a elle-même pour origine deux modifications législatives : d'une part, le « rabot » de 10 % appliqué aux niches fiscales à l'impôt sur le revenu en application de l'article 105 de la loi de finances pour 2011 et, d'autre part, la suppression de la défiscalisation liée à la production d'énergie photovoltaïque par l'article 36 de la même loi de finances ;

- le montant de la dépense fiscale liée à la **défiscalisation des investissements en matière de logement outre-mer** passe de 360 millions d'euros à 315 millions d'euros, également sous l'effet du « rabot » de 10 % des niches applicables à l'impôt sur le revenu ;

¹ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

- enfin, l'article 4 du présent projet de loi de finances prévoit de supprimer, à compter de l'année 2012, **l'abattement d'un tiers applicable à l'impôt sur les sociétés dont bénéficient certaines exploitations situées dans les départements d'outre-mer**¹. Il en résulte la disparition, en 2012, d'une dépense fiscale dont le coût était estimé à 100 millions d'euros en 2011.

¹ Il est renvoyé, sur ce point, au commentaire de l'article 4 du présent projet de loi de finances au sein du tome II du rapport général de Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.

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

(en millions d'euros)

Dispositif	Base légale	Impôt concerné	Chiffrage pour 2011	Chiffrage pour 2012
Taux de TVA minoré	Art. 296 du code général des impôts (CGI)	TVA	1 100	1 100
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 199 <i>undecies</i> B du CGI	IR	730	470
Défiscalisation des investissements en matière de logement	Art. 199 <i>undecies</i> A et 199 <i>undecies</i> D du CGI	IR	360	315
Réduction du barème de l'impôt sur le revenu	Art. 197-I-3 du CGI	IR	300	310
Défiscalisation des investissements productifs	Art. 217 <i>undecies</i> et 217 <i>duodecies</i> du CGI	IS	220	non chiffrable
Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers	Art. 295 du CGI	TVA	158	158
TVA dite « non perçue récupérable »	Art. 295 A du CGI	TVA	100	100
Réduction de base fiscale pour les exploitations situées dans les départements d'outre-mer	Art. 217 <i>bis</i> du CGI	IS	100	-
Exclusion du champ d'application de la TIPP	Art. 267 du code des douanes	TIPP	99	99
Autres dépenses fiscales rattachées à la mission			141	154
Total (en estimant constant, en 2012, le coût de la défiscalisation à l'IS des investissements productifs, non chiffré)			3 308	2 926

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur la fiabilité des chiffres effectués par le Gouvernement. En effet, entre les évaluations présentées en 2011 et 2012, certains montants varient de manière significative sans explication.

C'est le cas, par exemple, du coût de l'exonération de TVA dont bénéficient certains produits et matières premières ainsi que les produits pétroliers dans les départements de Martinique, de Guadeloupe et de La Réunion, qui était évalué à 65 millions d'euros en 2011 dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2011 et dont le montant s'élève à 158 millions d'euros, au titre de la même année, dans le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances.

Le coût que représentent les zones franches d'activités en termes de recettes d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés pour l'Etat subit une évolution inverse : évalué à 90 millions d'euros l'année dernière pour l'année 2011, il passe à 44 millions d'euros pour la même année dans le présent projet de loi de finances.

2. Une diminution qui n'est pas compensée par la hausse des crédits de la mission

Vos rapporteurs spéciaux s'inquiètent vivement des conséquences pour l'outre-mer de la politique gouvernementale de réduction des niches fiscales. En effet, si cette politique peut se justifier au regard de l'impératif de réduction du déficit budgétaire de l'Etat, elle **ne pèse pas de manière identique sur l'ensemble des territoires français.**

Les dépenses fiscales rattachées à la mission « Outre-mer » s'élevaient, en 2011, à 3,31 milliards d'euros, soit un montant largement supérieur aux 2,18 milliards d'euros en AE et aux 2,03 milliards d'euros en CP de la mission. Ce déséquilibre traduit la priorité accordée par l'Etat aux dispositifs fiscaux pour favoriser le développement des outre-mer français par rapport aux dotations budgétaires. C'est la raison pour laquelle les départements et collectivités d'outre-mer subissent plus que les autres territoires les effets de la politique de réduction des dépenses fiscales.

Ainsi, la diminution de 382 millions d'euros du montant des dépenses fiscales entre les années 2011 et 2012 est loin d'être compensée par l'augmentation des crédits de la mission (+ 23,2 millions d'euros en AE et + 57,6 millions d'euros en CP).

C. L'EFFORT BUDGÉTAIRE ET FINANCIER GLOBAL CONSACRÉ À L'OUTRE-MER STAGNE ÉGALEMENT

L'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005¹ prévoit la liste des documents de politique transversale (DPT) devant être annexés au projet de loi de finances. Pour chacune des politiques concernées, ces DPT « *développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort*

¹ Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005.

financier consacré par l'Etat à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente ».

Le DPT « Outre-mer » annexé au présent projet de loi de finances fait apparaître, à l'image de l'évolution de la mission « Outre-mer », **une quasi-stagnation des crédits globalement consacrés par l'Etat à la politique transversale en direction des territoires ultramarins puisqu'ils évoluent de + 0,5 % en AE (à 13,77 milliards d'euros) et de + 0,4 % en CP (à 13,40 milliards d'euros)**. Cette évolution globale masque des différences importantes selon les territoires.

Evolution des crédits de paiement de la politique transversale « Outre-mer »

(en millions d'euros)

	LFI 2011	PLF 2012	Evolution
Guadeloupe	2 169,3	1 170,9	+ 0,1 %
Guyane	1 412,8	1 408,8	- 0,3 %
Martinique	2 210,5	2 215,5	+ 0,2 %
La Réunion	4 083,1	4 087,0	+ 0,1 %
Mayotte	664,1	673,8	+ 1,5 %
Nouvelle-Calédonie	1 142,0	1 167,0	+ 2,2 %
Polynésie-française	1 256,5	1 261,7	+ 0,4 %
Wallis et Futuna	104,2	104,5	+ 0,3 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	76,7	77,0	+ 0,4 %
Saint-Martin	26,9	27,9	+ 3,8 %
Saint-Barthélemy	1,6	1,6	- 0,7 %
TAAF	23,6	21,7	- 8,2 %
Crédits non répartis	174,8	179,4	+ 2,6 %
Total	13 345,9	13 396,7	+ 0,4 %

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

La hausse de 50,8 millions d'euros des CP de la politique transversale s'explique pour moitié par l'augmentation des crédits destinés à la Nouvelle-Calédonie. Cette évolution résulte principalement de

l'accroissement des crédits en direction de ce territoire au sein des missions « Outre-mer », pour 7,2 millions d'euros - essentiellement les compensations d'exonérations aux organismes de sécurité sociale - « Défense », pour 6,3 millions d'euros, et « Enseignement scolaire », pour 6,0 millions d'euros. **Vos rapporteurs spéciaux regrettent que les éléments fournis dans le DPT ne permettent pas d'évaluer les causes des évolutions de crédits les plus importantes en faveur de chaque territoire ultramarin**, ce qui rend l'exploitation des données fournies particulièrement difficile.

Par ailleurs, **les deux seuls territoires connaissant des baisses significatives sont :**

- **la Guyane**, dont les crédits diminuent de plus de 4 millions d'euros du fait de la baisse des dotations liées à la recherche spatiale au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ;

- **les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)**, qui subissent la diminution de 1,6 millions d'euros des crédits en provenance de la mission « Défense ».

III. L'EVOLUTION DES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION

A. LE PROGRAMME N° 138 « EMPLOI OUTRE-MER »

Répartition des crédits entre les actions du programme n° 138

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	Evolution	LFI 2011	PLF 2012	Evolution
Action 1 « Soutien aux entreprises »	1 111,0	1 143,7	+ 2,9 %	1 110,9	1 144,2	+ 3,0 %
Action 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle »	239,9	224,3	- 6,5 %	219,6	249,1	+ 13,4 %
Total	1 350,8	1 368,0	+ 1,3 %	1 330,5	1 393,2	+ 4,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Comme l'indique le tableau ci-dessus, **les crédits du programme n° 138 « Emploi outre-mer » connaissent une augmentation, tant en AE (+ 1,3 %) qu'en CP (+ 4,7 %)**, entre le présent projet de loi de finances et la loi de finances initiale pour 2011.

Les dotations des deux actions évoluent toutefois de manière différente. Celles de l'action n° 1 « Soutien aux entreprises » augmentent légèrement en AE et en CP (respectivement + 2,9 % et + 3 %) tandis que celles de l'action n° 2 « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » connaissent une évolution très contrastée : une forte diminution en AE, de - 6,5 %, et une augmentation importante en CP : + 13,4 %.

1. L'augmentation prévue des impayés aux organismes de sécurité sociale

L'action n° 1 « Soutien aux entreprises » regroupe essentiellement les **crédits destinés à compenser aux organismes de sécurité sociale le coût des exonérations de charges sociales spécifiques aux territoires ultramarins.** Ce dispositif d'exonération a été réformé par l'article 159 de la loi de finances pour 2009¹, puis par l'article 25 de la Lodeom, afin de plafonner le montant

¹ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

maximal d'exonération et donc de recentrer le dispositif sur les salaires bas et intermédiaires.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **les économies résultant de cette réforme sont estimées à 63 millions d'euros en année pleine**, qui permettent de réduire d'autant les crédits consacrés au remboursement des pertes de recettes des organismes de sécurité sociale.

Les crédits de l'action n° 1 « Soutien aux entreprises » font traditionnellement l'objet d'une sous-budgétisation au sein de la mission « Outre-mer ». Il en est résulté des **opérations récurrentes d'abondement de la ligne budgétaire en cours de gestion**, afin d'acquitter les impayés résultant de ces sous-budgétisations :

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

- la loi de finances rectificative pour 2008¹ a ouvert 373,45 millions d'euros au titre du financement des sommes restant dues par l'Etat pour le dispositif d'exonérations applicable en outre-mer ;

- la loi de finances rectificative pour 2009² a prévu d'abonder ces crédits d'un montant supplémentaire de 441,7 millions d'euros ;

- enfin, la loi de finances rectificative pour 2010³ a ouvert une dotation de 62,56 millions d'euros au titre de la réduction des dettes antérieures au 31 décembre 2009.

Ainsi, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **le total des impayés de l'Etat aux organismes de sécurité sociale au titre des exonérations spécifiques à l'outre-mer s'élevait, en début d'exercice 2011, à 17,5 millions d'euros.**

Votre commission des finances avait souligné, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2011, que la sous-budgétisation se poursuivait, indiquant que *« l'enveloppe prévue pour 2011 ne devrait pas suffire à couvrir les besoins »*⁴. **La prévision d'exécution actualisée fournie par le Gouvernement pour l'année 2011 confirme ces craintes** puisque le ministère chargé de l'outre-mer indique que *« le total prévisionnel des versements effectués au titre de 2011 s'élève à 1 028,58 millions d'euros pour une dépenses prévisionnelle établie à la fin du premier semestre 2011 à un total de 1 058,32 millions d'euros »*⁵.

¹ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008.

² Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009.

³ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010.

⁴ Rapport spécial n° 111 - Tome III - Annexe 18, projet de loi de finances pour 2011, mission « Outre-mer », fait par MM. Marc Massion et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux, au nom de la commission des finances.

⁵ Réponse aux questionnaires transmis par votre commission des finances.

Ce sont donc environ 29,7 millions d'euros qui devraient, en 2011, s'ajouter aux 17,5 millions d'euros d'impayés en début d'exercice, soit **un montant des impayés de l'Etat à la sécurité sociale de 47,2 millions d'euros en début d'exercice 2012.**

Les informations fournies par le ministère chargé de l'outre-mer ne permettent pas, pour 2012, de savoir si la dotation de 1 116,7 millions d'euros (AE = CP), en hausse de 2,7 % par rapport aux 1 087,0 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2011, sont conformes aux besoins identifiés par les organismes de sécurité sociale.

2. Des aides au fret et à la rénovation hôtelière enfin mises en œuvre

Le présent projet de loi de finances prévoit, pour 2012, une enveloppe de **27 millions d'euros en AE et de 27,5 millions d'euros en CP pour financer à la fois l'aide au fret et l'aide à la rénovation hôtelière, sans que la répartition de cette enveloppe entre les deux dispositifs soit précisée.** Il serait souhaitable de disposer de cette précision afin de pouvoir évaluer l'effort consenti par l'Etat ainsi que l'efficacité de ces dispositifs.

a) L'aide au fret

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, votre commission des finances avait regretté que les décrets d'application conditionnant le versement de l'aide au fret prévue par l'article 24 de la Lodeom n'aient toujours pas été pris. Ce dispositif vise à abaisser les frais de transports :

- des intrants (matières premières et produits semi-finis, entrant dans un processus de fabrication locale) au départ de métropole ou d'un autre Etat membre de l'Union Européenne ;

- et des produits de fabrication locale exportés vers l'Union européenne après un cycle de production dans ces départements ou ces collectivités.

Le décret d'application n'est intervenu que le 29 décembre 2010¹. L'aide au fret a donc pu être mise en œuvre en 2011 mais vos rapporteurs spéciaux ne disposeront qu'au moment de la loi de règlement des comptes de l'année 2011 d'un premier bilan de son application.

En pratique, le décret précité du 29 décembre 2010 prévoit que peuvent bénéficier de l'aide au fret les entreprises établies dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, qui exercent une activité de production, à l'exception des entreprises des secteurs de

¹ Décret n° 2010-1687 du 29 décembre 2010 relatif à l'aide au fret accordée aux entreprises des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Wallis-et-Futuna.

l'industrie automobile, de la sidérurgie, de l'industrie charbonnière et de la pêche.

Dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, cette aide de l'Etat vient compléter l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts liés aux handicaps des régions ultrapériphériques financées par l'Union européenne¹. Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte et Wallis et Futuna ayant le statut de pays et territoires d'outre-mer (PTOM), aucune aide européenne n'est prévue et des modalités d'application spécifiques sont donc mises en œuvre.

Le décret prévoit que **le taux d'aide apporté par l'Etat ne peut dépasser 25 % du coût total éligible**. Par ailleurs, s'agissant des départements d'outre-mer, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, il est prévu que le cumul des aides apportées par l'Etat ne peut avoir pour effet de porter le niveau de compensation des coûts de transport au-delà de 75 % de la base éligible.

b) L'aide à la rénovation hôtelière

Le dispositif d'aide à la rénovation des hôtels situés dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, prévu à l'article 26 de la Lodeom, a été modifié, à la demande des professionnels du tourisme, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2011.

Le dispositif est aujourd'hui pleinement opérationnel puisqu'il permet désormais aux exploitants d'établissements hôteliers de déposer, quel que soit le montant du projet de rénovation de l'établissement, un dossier de demande d'aide budgétaire, qu'ils bénéficient ou non, par ailleurs, d'une aide fiscale *via* le dispositif de défiscalisation des investissements productifs.

Cette modification législative a nécessité l'adoption d'un nouveau décret d'application² et le dispositif est devenu pleinement opérationnel dans le courant de l'année 2011.

Le montant maximal de l'aide a été fixé à **7 500 euros par chambre** et les conditions d'éligibilité sont les suivantes :

- l'aide ne peut bénéficier qu'une seule fois à un établissement, dans la **limite de 100 chambres** à rénover ;

- seuls sont concernés les établissements **construits depuis plus de quinze ans**, décomptés à partir de la date d'achèvement de la construction de l'hôtel ou, si elle est postérieure, de la date d'achèvement des chambres à rénover ;

¹ En application de l'article 11 du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen.

² Décret n° 2011-566 du 24 mai 2011 relatif à l'aide pour la rénovation des hôtels de tourisme situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

- ne sont pris en charge **que les travaux de rénovation que l'établissement hôtelier réalise directement**, dans la limite de leur coût réel et justifié.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, cinq dossiers de demande d'aide à la rénovation hôtelière ont été instruits par les préfetures depuis la parution du décret précité du 24 mai 2011, pour un coût total de 971 500 euros et huit autres demandes sont actuellement en cours d'instruction pour un montant total d'aides sollicité de 2,91 millions d'euros.

Pour 2012, le ministère chargé de l'outre-mer estime que vingt-neuf dossiers devraient être déposés pour un montant total d'aides prévisionnel évalué à 7,56 millions d'euros ainsi répartis : Guyane, 600 000 euros ; Guadeloupe, 660 000 euros ; Martinique, 1,9 million d'euros ; Mayotte, 560 000 euros ; La Réunion, 700 000 euros ; Saint-Martin, 2,9 millions d'euros et Saint-Pierre-et-Miquelon, 240 000 euros.

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

Le service militaire adapté

Créé en 1961, le service militaire adapté (SMA) est un organisme d'insertion professionnelle relevant du ministère de l'outre-mer. Le SMA participe également, par les chantiers d'application qu'il conduit, à la mise en valeur des collectivités d'outre-mer et, au titre de son statut militaire, à l'exécution des plans d'urgence et de secours en cas de catastrophe naturelle. Il a formé en 2009 2 900 jeunes volontaires (de 18 à 26 ans), répartis en sept corps de troupe outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française).

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

Les douze mois passés au SMA comprennent :

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

Cette action est renforcée par l'accompagnement permanent des volontaires, fondé sur l'internat et un suivi individualisé vers l'emploi. Au terme de leur année au SMA, la quasi-totalité des jeunes obtiennent un diplôme spécifique qui sanctionne leur formation : le Certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI).

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

a) Un doublement des effectifs qui s'accompagne d'une réduction de la durée de formation

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

Toutefois, ce doublement des effectifs de volontaires ne s'accompagne pas d'un doublement de la capacité de formation du SMA. En effet, les nouveaux bénéficiaires appartiennent à un public différent. Alors que les volontaires actuels sont essentiellement des jeunes ultramarins non diplômés, bénéficiant d'un **cursus de formation long**, les nouveaux bénéficiaires seront des jeunes diplômés en chômage de longue durée, qui se verront proposer un **cursus d'accompagnement court**.

Ainsi, le nombre de places offertes aux volontaires bénéficiant du dispositif sera décorrélé de celui des équivalents temps plein travaillé (ETPT) accordés annuellement. Comme le rappelait votre commission des finances l'année dernière, « *le doublement du nombre de places de stages ouvertes dans l'année, entre 2009 et 2014, se fera parallèlement à une augmentation des ETPT du dispositif qui ne sera que de 51,7 %* »¹.

Evolution de la capacité d'accueil du SMA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ETPT de volontaires	2 900	2 954	3 238	3 811	4 151	4 400
Places de stages ouvertes dans l'année	2 900	3 000	4 100	4 800	5 200	6 000

Source : réponses au questionnaire transmis par votre commission des finances

D'après les informations recueillies par votre commission des finances, la montée en puissance du SMA a bien démarré en 2011 puisque **le nombre de stagiaires est passé de 3 000 en 2010 à 4 100 en 2011**, conformément aux prévisions établies dans le tableau ci-dessus.

¹ Voir le rapport précité de votre commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2011.

b) L'augmentation des crédits du SMA traduit la montée en puissance du dispositif

Par rapport à l'année 2011, **les crédits de paiement prévus pour 2012 par le présent projet de loi de finances pour abonder le SMA poursuivent leur augmentation.**

Ils passent ainsi de 180,9 millions d'euros à 211,1 millions d'euros, soit une **hausse de 16,7 %**. Cette augmentation s'explique principalement par l'augmentation du nombre de stagiaires formés, qui passe, en prévision, de 3 238 ETPT en 2011 à 3 811 ETPT en 2012. **Les dépenses de personnel (dépenses de titre 2) du programme s'accroissent donc de 21,2 %, pour s'élever à 133,7 millions d'euros en 2012.**

Montant global des crédits consacrés au SMA

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	Evolution 2011 / 2012
AE	123,0	143,2	201,2	186,4	- 7,4 %
CP	122,7	131,9	180,9	211,1	+ 16,7 %

Source : réponses au questionnaire adressé par votre commission des finances

La diminution du montant des AE entre 2011 et 2012 s'explique principalement par la baisse des dépenses d'investissement. En effet, un effort important avait été consenti en 2011, afin de financer la construction de bâtiments d'hébergement ou de soutien nouveaux et de réaliser des infrastructures de formation professionnelle. **Les dépenses les plus importantes ayant été engagées, le montant des AE consacrées aux investissements passe, entre 2011 et 2012, de 63 millions à 19,9 millions d'euros.**

De manière générale, vos rapporteurs spéciaux relèvent que **le montant des CP consacrés au financement du SMA a progressé de plus de 72 % depuis 2009, passant de 122,7 millions d'euros à 211,1 millions d'euros, ce qui traduit bien la mise en œuvre du plan « SMA 6 000 ».**

4. Des efforts importants à mettre en œuvre pour améliorer le fonctionnement de LADOM

a) L'opacité de la gestion de LADOM a justifié un contrôle approfondi à la demande de votre commission des finances

Par arrêté du 19 février 2010, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) a remplacé l'Agence nationale pour l'insertion et la

promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT). Elle reste, comme l'ANT, l'unique opérateur de la mission « Outre-mer ».

Historiquement, l'ANT avait pour mission de **favoriser l'insertion professionnelle** des ultramarins en leur proposant des actions de formation professionnelle ou de stage pratique en entreprise dispensées en métropole et en prenant en charge leurs déplacements à ce titre.

Le changement de dénomination de l'agence correspond à une **évolution de son champ d'intervention résultant de l'article 50 de la Lodeom.**

D'une part, la Lodeom a prévu, à compter du 1^{er} janvier 2010, la substitution d'un **nouveau dispositif, le « passeport-mobilité formation professionnelle »**, aux dispositifs existants et gérés par l'ANT qu'étaient le « projet initiative-jeunes » (PIJ) et la « formation individualisée mobilité » (FIM).

D'autre part, **les missions confiées à LADOM ont été fortement élargies** par la Lodeom puisque la gestion du nouveau fonds de continuité territoriale, créé par son article 50, lui a été confiée.

Cela implique pour l'agence de prendre en charge :

- l'ensemble de **l'aide à la continuité territoriale** - en pratique, la délivrance de « bons » servant à subventionner les déplacements des ultramarins vers la métropole. La Lodeom prévoyait que des groupements d'intérêt public (GIP), constitués à cet effet dans chaque territoire entre l'Etat, les collectivités territoriales qui le souhaitent et, le cas échéant, toute personne morale de droit public ou privé, pourraient être associés à la gestion de ce dispositif. Ces GIP n'ont, à l'heure actuelle, pas été créés et la gestion du fonds de continuité territoriale demeure confiée à LADOM ;

- ainsi que le **« passeport-mobilité études »** (PME), c'est-à-dire les aides accordées aux étudiants nécessitant la prise en charge de frais de transports pour bénéficier, en métropole, des formations qu'ils souhaitent. Le PME était antérieurement géré par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

Cette évolution s'est traduite par un **quadruplement apparent des fonds accordés par l'Etat à l'agence.**

Ces raisons ont conduit votre commission des finances à demander, en 2011, à la Cour des comptes, dans le cadre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), de contrôler la gestion de l'agence¹.

¹ Voir l'audition pour suite à donner précitée du 19 octobre 2011.

b) Plusieurs actions doivent être mises en œuvre pour améliorer la gestion de LADOM

La Cour des comptes a mis en évidence plusieurs risques et dysfonctionnements auxquels LADOM doit répondre rapidement.

Tout d'abord, il est apparu que **les procédures d'achat de LADOM ne respectaient pas les obligations posées par l'ordonnance du 6 juin 2005¹**. Il résulte de cette situation, outre **l'illégalité des procédures d'achat** engagées, qui expose notamment l'agence à des risques de référés précontractuels ou contractuels, des **interrogations sur le coût des opérations d'achat effectuées par l'opérateur**. Les achats étant opérés de gré à gré, sans publicité systématique et sans mise en concurrence, on peut supposer que le coût final des marchés passés par LADOM est supérieur à ce qu'il serait si l'agence respectait les procédures légales prévues pour leur passation.

La première priorité résultant des travaux de contrôle demandés par votre commission des finances est donc de **mettre un terme à l'irrégularité, préjudiciable en termes d'efficacité, des procédures d'achat de l'opérateur**.

Par ailleurs, il est apparu que **LADOM ne disposait pas des outils à même de garantir une évaluation fiable de son efficacité en matière de formation professionnelle**. Cette absence de contrôle interne rend **l'évaluation de l'efficacité de l'opérateur impossible**. Ainsi, par exemple, aucun suivi systématique n'est opéré sur les personnes ayant bénéficié de formations dispensées grâce à LADOM. Il n'est par conséquent en pratique pas possible d'évaluer le nombre de formations ayant débouché sur un emploi, *a fortiori* sur un emploi stable. Des efforts conséquents doivent être déployés sur ce point.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux insistent sur **la nécessité de mieux piloter la politique de continuité territoriale**.

En effet, comme l'indique le rapport remis par la Cour des comptes, **l'enveloppe financière prévue pour financer, en 2011, le dispositif de continuité territoriale**, c'est-à-dire les subventions aux achats de billets d'avion entre l'outre-mer et la métropole, **ne sera vraisemblablement pas suffisante**.

Ce sous-calibrage pose plusieurs questions :

- d'une part, **les critères d'éligibilité aux aides dispensées sont-ils adaptés ?** En l'état actuel, la Cour estime que la quasi-totalité des habitants des cinq départements d'outre-mer est éligible aux bons délivrés pour l'achat

¹ Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

des billets d'avion, soit que les foyers sont non imposables, soit que leur revenu fiscal est inférieur au plafond fixé par la loi pour en bénéficier¹ ;

- d'autre part, **l'aide délivrée pour favoriser la continuité territoriale bénéficie-t-elle *in fine* à des populations prioritaires ?** Les bons ne correspondent en effet qu'à une part forfaitaire du coût du billet d'avion. Par définition, ils ne seront donc d'aucune utilité aux populations ultramarines qui n'ont pas les moyens d'acquitter la part restante du prix du billet. A l'inverse, le plafond de ressources fixé par la loi permet à des populations qui ne sont pas particulièrement défavorisées de bénéficier de l'aide à la continuité territoriale. En outre, il conviendrait de s'assurer que la délivrance de bons censés contribuer à réduire la cherté du prix des billets d'avion ne conduit pas les compagnies aériennes à accroître ce prix à due concurrence de l'aide fournie par l'Etat ;

- enfin, **votre commission s'interroge sur les conséquences budgétaires du sous-calibrage de l'enveloppe** et sur les éventuelles mesures de régulation budgétaire qui pourraient s'avérer nécessaires pour pallier l'insuffisance des crédits votés en loi de finances initiale.

c) Un budget stabilisé en 2012

Le rapport de la Cour des comptes a permis d'expliquer l'apparent **quadruplement des ressources de LADOM**, la hausse constatée entre les années 2010 et 2011 résultant notamment d'un effet de périmètre lié à l'intégration comptable et budgétaire, à compter de 2011, des nouveaux dispositifs gérés par l'agence.

En 2012, LADOM bénéficiera de 64,6 millions d'euros en provenance du budget de l'Etat :

- 9,1 millions d'euros au titre de la subvention pour charges de service public, inscrits sur le programme n° 138 « Emploi outre-mer » ;

- 20,3 millions d'euros inscrits sur le même programme destinés à couvrir les frais de formation des stagiaires en formation professionnelle ;

- et 35,1 millions d'euros prévus au sein de l'action n° 3 « Continuité territoriale » du programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer » afin de financer les dispositifs de continuité territoriale.

L'enveloppe prévue pour l'année 2012 a été établie à un niveau proche de celle votée pour 2011 (65,3 millions d'euros). Le ministère chargé de l'outre-mer indique en effet que, dans l'attente de l'évaluation en cours des nouveaux dispositifs confiés à l'agence, dont les conclusions ne seront connues qu'au premier trimestre de l'année 2012, « *l'enveloppe prévisionnelle pour 2012 est identique à celle accordée en 2011* ».

¹ Sont éligibles à l'aide les personnes rattachées à un foyer fiscal dont le niveau de ressources, défini comme le rapport entre le revenu annuel et le nombre de parts, ne dépasse pas le montant supérieur de la tranche d'imposition définie au deuxième alinéa du 1 de l'article 197 I du code général des impôts, soit 11 896 euros.

**B. UN PROGRAMME N° 123 « CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER »
GLOBALEMENT STABLE EN 2012**

L'évolution des crédits du programme

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	Evolution	LFI 2011	PLF 2012	Evolution
Action 1 « Logement »	274,5	274,5	0,0 %	195,3	215,6	+ 10,4 %
Action 2 « Aménagement du territoire »	201,5	208,9	+ 3,7 %	147,8	149,9	+ 1,4 %
Action 3 « Continuité territoriale »	51,6	51,5	- 0,2 %	51,6	51,5	- 0,2 %
Action 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport »	38,0	35,5	- 6,6 %	38,0	35,5	- 6,6 %
Action 6 « Collectivités territoriales »	196,7	188,0	- 4,4 %	180,2	157,9	- 12,4 %
Action 7 « Insertion économique et coopération régionales »	2,8	2,8	0,0 %	2,8	2,8	0,0 %
Action 8 « Fonds exceptionnel d'investissement »	10,0	17,0	+ 70,0 %	21,5	19,0	- 11,6 %
Action 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires »	30,0	33,0	+ 10,0 %	9,5	9,5	0,0 %
Total	805,1	811,1	+ 0,7 %	646,7	641,7	- 0,8 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

Comme l'indique le tableau ci-dessus, **les crédits du programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer » sont globalement stables en 2012, par rapport à 2011 : + 0,7 % en AE et - 0,8 % en CP.**

En valeur absolue, seules deux évolutions significatives apparaissent : **l'augmentation de 20,3 millions d'euros des CP de la ligne budgétaire unique (LBU) consacrée au logement en outre-mer et la diminution de 22,3 millions d'euros de ceux de l'action n° 6 « Collectivités territoriales ».**

1. Une situation du logement en outre-mer qui reste très tendue

a) Des réalisations qui ne représentent qu'un tiers des besoins annuels

Comme l'indique le tableau ci-dessous, le nombre de logements neufs financés dans les cinq départements d'outre-mer est en augmentation depuis 2007. **En 2010, 7 492 logements neufs ont été financés, dont près de la moitié à La Réunion, soit une hausse de plus de 40 % par rapport à l'année 2007.**

Nombre de logements neufs financés

	2006	2007	2008	2009	2010
Guadeloupe et Saint Martin	1 803	1 577	1 491	1 221	1 589
Martinique	597	418	729	701	1 042
Guyane	704	1 029	1 027	1 077	1 156
La Réunion	2 761	2 144	2 275	3 031	3 561
Mayotte	65	120	136	158	144
Total	5 930	5 288	5 658	6 188	7 492

Source : réponses au questionnaire adressé par votre commission des finances

Toutefois, **au regard des besoins des départements d'outre-mer, ces réalisations s'avèrent très insuffisantes.** D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès du ministère chargé de l'outre-mer, le nombre de demandes de logements sociaux s'élevait, pour l'ensemble de ces territoires, à plus de 60 000. Or, la croissance démographique des départements d'outre-mer ne permet pas d'envisager une diminution de cette demande.

D'après les projections effectuées par la délégation générale à l'outre-mer, **ce sont environ 20 500 logements par an, d'ici à 2030, qui devraient être construits** dans l'ensemble des cinq départements d'outre-mer pour répondre à la demande des populations locales. Même en augmentation, **la réalisation de 7 492 logements neufs en 2010 ne représente donc qu'environ un tiers du niveau nécessaire pour faire face aux besoins annuels.**

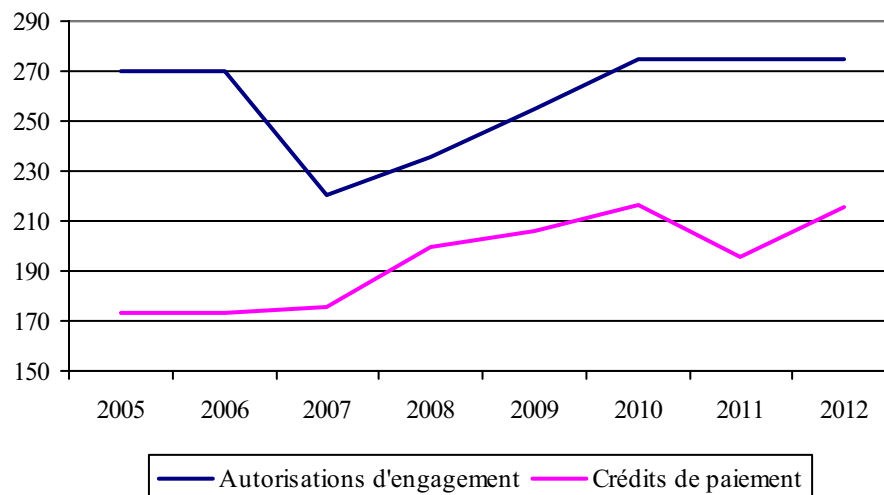
b) Le niveau de la ligne budgétaire unique (LBU) reste insuffisant

A cet égard, il est évident que **le montant de la ligne budgétaire unique (LBU) visant à financer le logement social en outre-mer est insuffisant**, puisqu'il ne progresse pas par rapport à 2011.

Certes, la LBU est préservée, avec 274,5 millions d'euros en AE prévus pour 2012 - un niveau identique à celui de 2011 - et 215,6 millions d'euros en CP, soit une hausse de 10,4 % par rapport à 2011 mais un niveau légèrement inférieur à celui de l'année 2010. Vos rapporteurs spéciaux constatent donc, au vu des réalisations permises par le niveau actuel de la LBU, **que les moyens mis en œuvre par l'Etat en matière de logement ne sont pas proportionnés à l'objectif, qu'il est pourtant indispensable d'atteindre, de résolution du problème du logement social en outre-mer.**

Montant des crédits consacrés à la ligne budgétaire unique

(en millions d'euros)



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

L'augmentation des CP de la LBU devrait permettre d'éviter une nouvelle hausse du montant des impayés de l'Etat vis-à-vis des bailleurs sociaux. Cette dette, qui résultait jusqu'en 2006 d'une sous-budgétisation des

CP de la LBU par rapport à ses AE, s'élevait à 115 millions d'euros en 2006¹. Le rapprochement des AE et des CP, prôné par la commission des finances, a été mis en œuvre et la dette a pu être largement comblée. D'après les informations transmises par le ministère chargé de l'outre-mer, **le montant des factures impayées au 31 décembre 2010 ne s'élevait qu'à 2,9 millions d'euros**, soit un montant encore inférieur aux 8,6 millions d'euros constatés au 31 décembre 2009.

c) Un dispositif de défiscalisation du logement social qui ne suffit pas à résoudre le problème du logement en outre-mer

La Lodeom a prévu deux dispositifs de défiscalisation nouveaux en faveur du logement en outre-mer.

D'une part, elle a inséré un article 199 *undecies* C au sein du code général des impôts qui **permet aux contribuables à l'impôt sur le revenu de bénéficiaire d'une réduction d'impôt égale à 50 % du prix de revient des logements sociaux neufs** acquis ou construits dans les départements d'outre-mer.

D'autre part, le dispositif de défiscalisation des investissements locatifs prévu par l'article 199 *septvicies* du même code, dit **dispositif « Scellier »**, a été adapté à l'outre-mer. Son XI permet ainsi aux contribuables de bénéficier d'un taux de réduction d'impôt sur le revenu égal, jusqu'au 31 décembre 2011, à 36 % du prix de revient du logement qu'ils acquièrent neuf et s'engagent à louer à usage d'habitation principale pendant une durée minimale de neuf ans. Ce taux passera à 31 % à compter du 1^{er} janvier 2012.

(1) La défiscalisation du logement social semble monter en puissance

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, le montant de la dépense fiscale liée à la défiscalisation à l'impôt sur le revenu du logement social en outre-mer est évalué à **80 millions d'euros pour 2012, soit une légère progression par rapport aux 70 millions d'euros constatés en 2011**. En 2010, première année où le dispositif a eu un impact sur les recettes d'impôt sur le revenu, au titre des investissements réalisés en 2009, le coût de la dépense fiscale s'était élevé à 11 millions d'euros.

La progression du coût du dispositif traduit le recours croissant dont il fait l'objet dans les montages de financement des logements sociaux en outre-mer. Ainsi, le ministère chargé de l'outre-mer indique qu'en 2009, 20 % du financement de programmation des logements sociaux avaient été assurés par la défiscalisation mais qu'en « *2010, cette proportion est passée à près de 50 % (23 % en défiscalisation seule et 26 % en cumul LBU et défiscalisation)* ».

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

Toutefois, comme vos rapporteurs spéciaux le relevaient ci-avant, **si cette progression peut expliquer en partie l'augmentation des réalisations de logements sociaux en 2010 par rapport à 2009, elle ne suffit pas à répondre aux besoins exprimés dans les outre-mer français.**

(2) L'efficacité de la défiscalisation « Scellier » ne peut pas encore être évaluée

S'agissant du dispositif « Scellier » appliqué à l'outre-mer, la réduction d'impôt n'est effective que l'année qui suit, selon les cas, l'acquisition, l'achèvement des travaux, l'achèvement du logement ou la date de souscription pour les investissements réalisés sous forme de souscription à une société civile de placement immobilier (SCPI). Or, le ministère chargé de l'outre-mer indique que, pour la majorité des cas, les logements concernés ne seront achevés ou acquis qu'à partir de l'année 2012, en raison de la durée des chantiers.

C'est la raison invoquée pour expliquer que **les montants prévisionnels du coût du dispositif restent très limités : 3 millions d'euros en 2010, 8 millions d'euros en 2011 et 11 millions d'euros prévus pour l'année 2012.**

Le ministère chargé de l'outre-mer indique par ailleurs que les données relatives aux réalisations de logements grâce au dispositif « Scellier » en outre-mer n'ont pas encore été recueillies. **Il est donc encore prématuré de porter un jugement sur l'efficacité de ce dispositif.**

d) La lente mise en place des GIP « indivision »

Le présent projet de loi de finances prévoit une **enveloppe d'un million d'euros pour la mise en place**, prévue par l'article 35 de la Lodeom, **des groupements d'intérêt public chargés de remédier aux problèmes résultant des fréquentes situations d'indivision dans les départements d'outre-mer.** La création de ce GIP est très attendue car elle devrait notamment permettre de libérer du foncier en mettant fin aux situations d'indivision qui rendent indisponibles de très nombreuses parcelles foncières dans les départements d'outre-mer. Au cours de l'année 2010, une mission de préfiguration s'est déroulée et a conclu à la nécessité de créer un GIP par département, pour tenir compte de la situation de chaque territoire, plutôt qu'une structure unique pour l'ensemble des départements d'outre-mer.

L'année dernière, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, le ministère chargé de l'outre-mer avait prévu que le démarrage et la mise en place opérationnelle des GIP auraient lieu en 2011. Or, d'après les informations fournies dans le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances, **« la préfiguration de ces groupements a été lancée en juillet 2011 »**. Leur création n'est donc pas encore effective.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent que la Lodeom a été votée il y a deux ans et demi et s'étonnent de la longueur du processus mis en

œuvre par le Gouvernement. Ils soulignent l'urgence de créer effectivement ces structures.

e) L'attente de la mise en œuvre du dispositif de cession à titre gratuit de terrains de l'Etat

Comme votre commission l'a rappelé à plusieurs reprises dans ses rapports d'information¹, la faiblesse du nombre de logements sociaux construits en outre-mer ne résulte pas uniquement du montant des crédits de la LBU et de la faible efficacité des dispositifs de défiscalisation. En effet, l'indisponibilité du foncier dans ces territoires, souvent insulaires et relativement peuplés, constitue un frein majeur à la réalisation des projets des bailleurs sociaux.

C'est d'ailleurs pour répondre à cette insuffisance que le conseil interministériel pour l'outre-mer précité du 6 novembre 2009 a prévu la **possibilité de céder à titre gracieux les terrains que l'Etat possède, sous réserve qu'ils soient utilisés pour des opérations de logement social ou pour construire des grands équipements structurants.** Cette mesure est également justifiée par le prix élevé des terrains en outre-mer, qui constitue une charge importante pour les promoteurs du logement social. En faisant baisser le coût global des opérations de construction de logements sociaux et des opérations d'aménagement à des fins d'utilité publique, cette mesure vise à favoriser leur développement en outre-mer. La mesure a été juridiquement concrétisée par l'article 169 de la loi de finances pour 2011.

Afin de s'assurer que le terrain cédé gratuitement par l'Etat ne soit pas utilisé pour des opérations qui n'auraient pas un caractère social, le texte précise que les parcelles cédées devront comprendre au moins 50 % de logements sociaux.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **le projet de décret d'application est en cours d'examen au Conseil d'Etat et devrait être publié dans le courant du mois de novembre 2011.** Le ministère chargé de l'outre-mer indique par ailleurs que « *les préfets et leurs services examinent le recensement des terrains de l'Etat opéré dans la cadre du programme de mobilisation du foncier de l'Etat pour les années 2008-2012 afin d'identifier les terrains susceptibles d'entrer dans le cadre d'une cession au titre de l'article 169 de la loi de finances pour 2011* ».

¹ Voir notamment le rapport d'information n° 355 (2007-2008) précité.

La loi du 23 juin 2011 relative aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

La loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer a pour objectifs de :

- faciliter le déroulement des opérations d'aménagement dans les quartiers d'habitat informel, sur terrains publics et privés, en instaurant une aide financière au bénéfice des occupants sans titre visant à faciliter leur réinstallation ;
- assurer de la souplesse à l'action publique dans des situations d'insalubrité et de péril en permettant aux préfets d'avoir une intervention ciblée dans les périmètres définis (réhabilitation, démolition) en fonction de l'état du bâti ;
- inscrire l'action publique dans le cadre d'une mutualisation en prévoyant la constitution d'un groupement d'intérêt public.

Cette loi constitue le premier texte relatif spécifiquement à l'ensemble des départements de l'outre-mer depuis le vote de la LODEOM. Le champ d'application de la section 1 a été limité aux départements d'outre-mer et à Saint Martin sur le fondement du caractère massif de l'habitat insalubre et informel dans ces territoires, spécificité de l'outre-mer.

Les principales avancées de la loi :

- mise en place d'une aide financière versée aux occupants sans droit ni titre (terrain public ou privé) par un maître d'ouvrage ou par son concessionnaire, à l'occasion d'une opération d'aménagement ou d'équipements publics. Les personnes ayant édifié des constructions dans des zones inconstructibles couvertes par des plans de prévention pourront sous certaines conditions bénéficier de cette aide ;
- introduction de la notion « d'habitat informel » dans la définition de l'habitat indigne tel que figurant à l'article 4 de la loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, dite « loi Besson » ;
- institution, par arrêté du préfet, d'un périmètre insalubre à contenu adapté à l'état des diverses constructions dans les secteurs d'habitat informel, moins rigide dans son contenu et ses effets de droit que le périmètre insalubre figurant à l'article L.1331-25 du code de la santé publique ;
- limitation des démolitions aux zones exposées à un risque prévisible menaçant gravement des vies humaines. L'aide financière prévue sera prélevée sur le Fonds Barnier. Les montants qui seront affectés à cette nouvelle utilisation du fonds seront précisés dans le cadre d'une loi de finances rectificative ;
- mise en place d'une procédure accélérée et simplifiée de déclaration des biens en état d'abandon manifeste. Cette mesure très souhaitée par les élus est un moyen pour récupérer du foncier urbain libre. Cette mesure est d'application nationale.

Afin de rendre le dispositif opérationnel, un arrêté relatif au barème de l'aide financière ainsi que deux circulaires d'application sont en cours d'élaboration. Une circulaire de politique générale définira les grandes lignes du nouveau dispositif mis en place par la loi et la seconde circulaire précisera les modalités opérationnelles de la lutte contre l'habitat indigne en outre-mer, en se substituant à celle du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre dans les départements d'outre-mer.

Source : réponses au questionnaire adressé par votre commission des finances

2. Le financement de la politique contractuelle de l'Etat en outre-mer

L'action n° 2 « Aménagement du territoire » du programme n° 123 « Conditions de vie en outre-mer » regroupe essentiellement les crédits liés au **financement des contrats de projets et des contrats de développement passés entre l'Etat et les collectivités territoriales d'outre-mer**. Ils représenteront, en 2012, 180,5 millions d'euros en AE et 131,3 millions d'euros en CP, soit des **montants stables par rapport à l'année 2011**.

Le ministère chargé de l'outre-mer indique que **la situation des impayés au titre de ces contrats s'est nettement améliorée depuis 2007**, puisqu'ils ont été ramenés de 82 millions d'euros à la fin de 2007 à 5,7 millions d'euros à la fin de 2010. En outre, du fait du maintien du montant des crédits à leur niveau de l'année 2011, « *la dotation en crédits de paiement dédiée aux contrats en 2012 devrait permettre de répondre aux besoins des différentes collectivités sans accroissements significatifs de la dette* »¹.

En termes de réalisation, il apparaît que, pour les quatre premières années de mise en œuvre des contrats de plan Etat-régions 2007-2013 signés avec les départements d'outre-mer, **le taux d'engagement de l'Etat s'élève à 42,3 %, soit un niveau voisin de celui constaté au plan national**. Seul le contrat de projets Etat - Polynésie française 2008-2013 affiche un taux d'exécution faible (22,4 %), que le Gouvernement explique, d'une part, par l'instabilité politique qui a retardé le choix des opérations et, d'autre part, par la conjoncture économique dégradée de ce territoire.

L'action n° 2 « Aménagement du territoire » est marquée par deux évolutions principales :

- d'une part, **le financement d'une opération pilote de résorption de l'habitat insalubre en Nouvelle-Calédonie**, dotée de 7 millions d'euros en AE et de 1,4 million d'euros en CP. Le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances indique en effet que « *la province Sud de Nouvelle Calédonie, et particulièrement l'agglomération de Nouméa, sont marquées par une forte croissance démographique (+ 15,6 % entre 2004 et 2009) et des phénomènes de périurbanisation et de développement de l'habitat insalubre. Plus de 8 000 personnes, représentant environ 2 000 familles, vivent dans des abris de fortune dans le Grand Nouméa. Face à cette situation, qui pose des problèmes en termes de salubrité, de santé et de sécurité, la province Sud a décidé de lancer un programme expérimental de relogement sur site et de requalification de l'habitat spontané. Ce programme consistera à mener une opération pilote sur les 4 prochaines années (2012-2015) permettant la réhabilitation d'environ 600 squats* » ;

¹ Réponse au questionnaire transmis par votre commission des finances.

- d'autre part, **la poursuite de la montée en puissance du Fonds mahorais de développement économique, social et culturel**. Dans la perspective de la départementalisation de ce territoire, ce fonds a été créé par l'article 43 de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte¹ et « *a pour objet l'octroi de subventions destinées, en complément des financements prévus dans les différentes conventions conclues entre l'Etat et la collectivité départementale de Mayotte, à mettre en œuvre des projets publics ou privés d'aménagement et d'équipement du territoire et à soutenir le développement des entreprises* ». Le montant des CP alloués à ce fonds est passé de 600 000 euros en 2010 à 2,9 millions d'euros en 2011 et **5,8 millions d'euros sont prévus pour 2012**.

Le calendrier prévisionnel de déploiement des prestations sociales à Mayotte

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

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

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

A partir de 2012, la montée en charge des prestations sociales étendues à Mayotte sera ensuite progressive sur une période convergente de 20 à 25 ans. Ainsi le revenu de solidarité active sera mis en place, par ordonnance, dès le 1^{er} janvier 2012 au quart du montant en vigueur en métropole, mais sera progressivement revalorisé pour atteindre le montant national.

En outre, le bénéfice des assurances sociales qui constitue la contrepartie des cotisations prélevées sur les salaires et les revenus, nécessite une révision des modalités de calcul à Mayotte car elles sont actuellement très inférieures à celles appliquées en métropole ou dans les DOM. La rédaction des ordonnances permettant l'introduction progressive des premières mesures de rapprochement avec le droit national est donc en cours dans les différents départements ministériels dans les domaines de l'action sociale et de la sécurité sociale. L'importance exceptionnelle de ces travaux juridiques mobilise donc l'ensemble des administrations, qui effectuent un travail de coordination.

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

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

Source : réponses au questionnaire adressé par votre commission des finances

¹ Loi n° 2001-616.

Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur les conséquences du mouvement social de grande ampleur que connaît Mayotte depuis le début du mois d'octobre 2011, marqué par une grève générale contre la vie chère. Il semble que les annonces du Gouvernement relatives notamment à la mise en œuvre du RSA et l'arrivée d'un médiateur n'aient pas suffi à résoudre le conflit.

Il n'est pas exclu que son issue conduise à accroître le montant actuellement consacré à la départementalisation du territoire et récapitulés dans le tableau ci-dessous.

Le processus de départementalisation de Mayotte

Dans le cadre de son processus de départementalisation, Mayotte bénéficiera en 2012 des crédits suivants :

- dotation de rattrapage et de premier équipement : 8,7 millions d'euros ;
- dotation spéciale d'équipement scolaire : 10 millions d'euros ;
- crédits du contrat de projet 2008-2013 : 40 millions d'euros ;
- Fonds mahorais de développement économique, social et culturel : 10 millions d'euros ;
- Fonds exceptionnel d'investissement : 6 millions d'euros ;
- compensation des charges résultant de la mise en œuvre du RSA : entre 11,64 et 15,74 millions d'euros ;

Les crédits alloués pour le logement en outre-mer ne sont pas encore répartis entre les territoires à ce jour.

Des crédits sont alloués à Mayotte pour les constructions scolaires. Pour 2012, ces crédits s'élèveront à 10 millions d'euros. La prestation d'aide à la restauration scolaire s'élèvera à 11,7 millions d'euros.

Source : réponses au questionnaire adressé par votre commission des finances

3. La nécessité de veiller au bon calibrage budgétaire du fonds de continuité territoriale

Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont rappelé ci-avant, le dispositif de continuité territoriale a été largement modifié par la Lodeom, dont l'article 50 a prévu la mise en place d'un **fonds de continuité territoriale** chargé de financer :

- **l'aide à la continuité territoriale (ACT)** pour tous publics ;
- le **passerport-mobilité études (PME)** pour les étudiants et les lycéens ;
- le **passerport-mobilité formation professionnelle (PMFP)** pour les personnes ayant un projet d'insertion professionnelle.

Les décrets d'application de l'article 50 de la Lodeom sont parus le 18 novembre 2010 (cf. ci-dessus) et 2011 est donc la première année de mise en œuvre effective du nouveau dispositif. **L'action n° 3 « Continuité territoriale » du programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer » vise principalement à financer ce fonds de continuité territoriale, à hauteur de 45,3 millions d'euros (AE = CP), en 2012 comme en 2011.**

Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont indiqué ci-avant, les travaux précités réalisés par la Cour des comptes à la demande de votre commission des finances ont pointé le **risque que cette enveloppe budgétaire soit insuffisante pour répondre aux demandes**. La nouveauté du dispositif et l'absence d'évaluation fiable du public concerné ainsi que des demandes prévisionnelles d'aide à la continuité territoriale empêchent pour l'instant les ministères chargés de l'outre-mer et du budget de juger du bon calibrage des crédits alloués aux fonds.

Vos rapporteurs spéciaux veilleront, à l'issue de la première année de mise en œuvre du nouveau dispositif, à ce que la dotation budgétaire du fonds ainsi que les critères d'éligibilité pour bénéficier de ses aides lui permette effectivement d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés.

4. La diminution de 6,6 % des crédits de l'action n° 4 « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports »

Les crédits destinés à l'action n° 4 diminuent de 6,6 % en 2012 par rapport à la dotation prévue pour 2011, soit une baisse de 1,9 million d'euros (AE = CP).

Plus de 95 % des crédits de cette action sont consacrés au financement de l'agence de santé dans les îles Wallis-et-Futuna. Comme votre commission des finances l'a déjà indiqué à de multiples reprises dans ses rapports budgétaires sur la mission « Outre-mer » les années précédentes, elle **regrette que la gestion de cette agence soit à la charge du ministère chargé de l'outre-mer et non de celui de la santé**, dans un contexte où la DÉGÉOM dispose de trop peu d'effectifs pour mettre en œuvre les missions d'évaluation des politiques publiques qui sont les siennes¹.

La diminution des crédits de l'action s'explique principalement par la suppression des **2,1 millions d'euros de crédits destinés, en 2011, à financer des manifestations dans le cadre de « l'année de l'outre-mer »**.

S'agissant de la santé en outre-mer, vos rapporteurs spéciaux rappellent que la commission des affaires sociales a effectué une mission d'information, du 17 au 23 avril 2011, sur les thèmes de la santé et du logement en Martinique et en Guyane.

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

Principales observations de la mission

Les normes qui s'appliquent outre-mer résultent de critères nationaux ou européens et sont souvent totalement inadaptées aux réalités locales, notamment en Guyane.

Le plan santé outre-mer, dévoilé en 2009, a suscité beaucoup d'espoirs parmi les acteurs de santé. Certaines de ses mesures ont été mises en œuvre mais pas celles dont l'impact serait le plus significatif :

- la revalorisation du coefficient géographique pour une partie de la tarification hospitalière et le financement d'activités structurellement déficitaires. Il est maintenant urgent « d'objectiver » les surcoûts que subissent les établissements de santé outre-mer du fait de l'éloignement, de l'isolement ou de la taille du bassin de population ;

- le déploiement du cursus d'études médicales.

En outre, le plan pâtit d'un manque de coordination interministérielle et d'une faible impulsion stratégique au sein du ministère de la santé.

La Martinique

Les trois établissements publics de santé en médecine, chirurgie, obstétrique sont engagés dans un processus de fusion et de redressement des comptes ; il doit être soutenu et encouragé, car l'offre de soins doit être cohérente avec les besoins de la population et avec la maîtrise des finances publiques. Dans cet objectif, il est contreproductif de leur appliquer, dans le même temps, des baisses de dotations budgétaires décidées sur le plan national, sans coordination ou prévisibilité : un moratoire devrait plutôt être adopté durant la durée du plan de redressement signé avec l'ARS.

L'Etat doit rembourser aux établissements les frais qu'ils ont pris en charge pour aider la population d'Haïti à la suite du tremblement de terre de janvier 2010.

Les efforts engagés en matière de drépanocytose et de lutte contre la surmortalité infantile et maternelle doivent se concrétiser sur le terrain.

La Guyane

L'offre de soins est aujourd'hui nettement insuffisante, alors même que les besoins vont croissant : le déficit du nombre de professionnels de santé est important, certaines spécialités ne sont pas couvertes, le taux de lits d'hospitalisation est faible.

Les professionnels ont réussi à développer des outils novateurs et des procédures efficaces en télémédecine, dont l'hexagone pourrait utilement s'inspirer pour améliorer l'accès aux soins et leur qualité.

Un effort majeur doit être fourni à Saint-Laurent-du-Maroni en termes de services publics. L'hôpital ne peut plus faire face, dans ses bâtiments actuels, à ses missions malgré le dévouement des professionnels qui y exercent.

D'importants bidonvilles parsèment le territoire guyanais, de manière totalement anachronique pour un territoire qui est un département français depuis 1946. Des décisions exceptionnelles, à la mesure des enjeux, doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible, notamment pour améliorer les finances des collectivités territoriales, adapter les politiques nationales aux réalités du terrain, lutter contre les violences et restaurer l'action de la justice.

Source ; rapport d'information n° 764 (2010-2011) de Mme Muguette Dini, M. Alain Vasselle, Mmes Brigitte Bout, Annie David, MM. André Lardeux, Jacky Le Menn et Mme Raymonde Le Texier, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 12 juillet 2011. rapport d'information n° 764 (2010-2011) de la commission des affaires sociales

5. Les conséquences de la réforme de l'aide à la reconversion de l'économie polynésienne

L'action n° 6 « Collectivités territoriales » rassemble plusieurs dotations de l'Etat au profit des collectivités territoriales ultramarines. Elle est dotée, pour l'année 2012, de **188,0 millions d'euros en AE** et de **157,9 millions d'euros en CP**, qui correspondent principalement aux dotations versées à la Polynésie française.

Ces crédits sont **en baisse de 4,4 % en AE et de 12,4 % en CP** par rapport à 2011, ce qui résulte directement de la réforme de la dotation globale de développement économique de la Polynésie française (DGDE), qui représente 99 % des AE et 94 % des CP de l'action. Cette diminution s'explique par **la réforme de la DGDE prévue à l'article 168 de la loi précitée de finances pour 2011¹**.

En 2011, cette réforme s'est traduite par le versement exceptionnel :

- **de 7,9 millions d'euros en AE correspondant au solde des sommes à verser** à la Polynésie française au titre des dispositifs existants antérieurement mais mis en extinction par la réforme ;
- **de 34,3 millions d'euros en CP pour solder les sommes à verser** au titre des dispositifs qui disparaissaient en 2011.

La non reconduction, en 2012, de ces versements exceptionnels explique la sensible diminution des crédits de l'action n° 6 « Collectivités territoriales ».

6. La stabilité des crédits consacrés à l'insertion économique et la coopération régionale

L'action n° 7 « Insertion économique et coopération régionale » du programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer » vise à **favoriser l'intégration et l'insertion économique des départements et collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional**, tout en affirmant la présence française dans ces zones.

Les crédits de cette action correspondent principalement au financement des quatre fonds de coopération régionale (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion) et s'élèvent à **2,7 millions d'euros (AE = CP) en 2012**, comme en 2011.

¹ Voir sur ce point le commentaire de l'article 77 du projet de loi de finances pour 2011 au sein du rapport spécial précité sur la mission « Outre-mer ».

Bilan de l'action des fonds de coopération régionale (FCR) en 2011

1. La Réunion :

En 2011, l'île de La Réunion a bénéficié d'une enveloppe de FCR d'un montant de 467 000 euros. Depuis le début de l'année, plusieurs projets ont pu être financés dans différents secteurs comme :

- secteur de la santé : projet de formation des agents communautaires de santé à Madagascar (6 600 euros) ;

- secteur de l'éducation : projet d'appui au renforcement des capacités techniques et commerciales des artisans malgaches et comoriens (31 400 euros) ;

- secteur culturel : projet de restauration et de sauvegarde des cimetières de La Digue aux Seychelles (14 541 euros).

En 2011 les principaux territoires à avoir bénéficié des FCR sont Madagascar et l'île Maurice.

2. Mayotte :

En 2011, les Comores est le pays premier bénéficiaires des FCR de Mayotte (150 646 euros au sein de l'enveloppe du FCR Mayotte 2011 lui sont consacrés), puis Madagascar (57 430 euros). Parmi les projets financés en 2011, il est possible de relever le projet de « connaissance et valorisation de la biodiversité végétale » (17 500 euros) et la construction de l'école d'Ankadivory (25 168 euros).

3. Martinique :

En 2011, la Martinique a bénéficié d'une enveloppe au titre du FCR de 450 000 euros. Il est intervenu pour financer quelques actions, parmi lesquelles une action de formation de sapeurs-pompiers cubains à la lutte contre les incendies (40 412 euros) et un projet d'échange culturel et linguistique à Cuba (25 000 euros).

4. Guadeloupe :

Pour l'année 2011, la Guadeloupe a bénéficié d'une enveloppe de 500 080 euros. Depuis le début de l'année, des projets ont pu être financés dans le domaine du développement durable avec le projet d'identification et de production de matériaux innovants issus de la biomasse, la dépollution des eaux usées en Haïti (90 000 euros) et la formation professionnelle, avec une mission de formation d'étudiants en physique et aux métiers de l'environnement à l'ENS de Port au Prince (21 950 euros).

5. Guyane :

En 2011, l'enveloppe du FCR Guyane est de 710 000 euros. Parmi les projets qui ont bénéficié d'un financement, il faut citer le projet d'étude des parasites résistants aux antipaludiques dans la région de l'Oyapock porté par l'Institut Pasteur (23 960 euros) et le projet d'échange international avec la Barbade (28 560 euros).

Source : réponses au questionnaire adressé par votre commission des finances

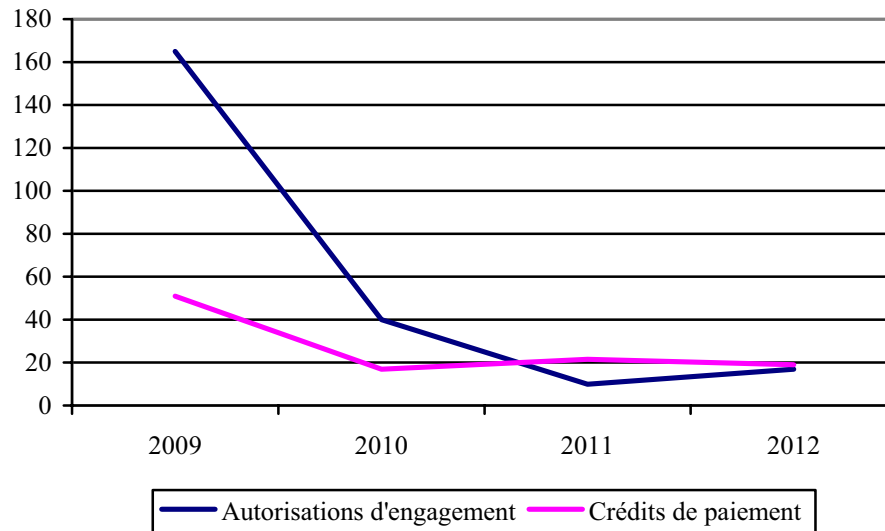
7. La réduction significative des opérations financées par le fonds exceptionnel d'investissement (FEI)

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

FEI a par la suite servi d'outil privilégié pour financer, en 2009, des opérations dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance.

Crédits alloués au fonds exceptionnel d'investissement

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Comme l'indique le graphique ci-dessus, **les crédits alloués au FEI sont en très forte diminution depuis 2009**. Si cette baisse s'explique essentiellement par la fin des effets du plan de relance, vos rapporteurs spéciaux relèvent toutefois que **le fonds n'a pas retrouvé son niveau de la loi de finances initiale pour 2009 (40 millions d'euros en AE), qui précèdeait pourtant la mise en œuvre du plan de relance**.

Le présent projet de loi de finances prévoit d'abonder le fonds à hauteur de 17 millions d'euros en AE en 2012 et de 19 millions d'euros en CP. **En 2011, les 10 millions d'euros inscrits en AE ont été ainsi répartis :**

- **4 millions d'euros au profit de la création d'une usine de traitement d'eau à Matiti, en Guyane**. Ce projet résulte de l'engagement pris par le Gouvernement en 2010 de financer, sur trois ans, une usine visant à améliorer l'alimentation en eau potable d'une population de 120 000 habitants, qui devrait atteindre les 200 000 habitants à l'horizon 2020 ;

- **6 millions d'euros** consacrés à des projets d'investissement spécifiques à **Mayotte**, dans le cadre de la départementalisation du territoire.

La faible ampleur de cette utilisation contraste avec les 58 opérations d'investissement auxquelles le FEI avait contribué en 2010¹, au profit de

¹ Voir sur ce point le rapport spécial de votre commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2011, mission « Outre-mer ».

l'ensemble des départements et des collectivités d'outre-mer. Force est de constater le **désengagement de l'Etat dans l'utilisation du FEI, qui n'est plus l'outil privilégié d'aide aux collectivités territoriales ultramarines pour financer des opérations d'investissements structurantes en outre-mer.**

En 2012, comme en 2011, les CP consacrés au FEI serviront à financer les opérations engagées au cours des années antérieures au regard de leur état d'avancement.

8. L'appui à l'accès aux financements bancaires

Enfin, l'action n° 9 « Appui à l'accès aux financements bancaires » du programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer » regroupe deux dispositifs introduits au sein de la mission « Outre-mer » en 2010 :

- d'une part, le **fonds de garantie pour l'agriculture et la pêche**, qui sera doté de 3 millions d'euros (AE = CP) en 2012 ;

- d'autre part, le **dispositif de bonification des prêts octroyés par l'Agence française pour le développement (AFD) dans l'outre-mer**. Vos rapporteurs spéciaux relèvent que l'enveloppe prévue pour la **bonification des prêts accordés aux entreprises du secteur privé**, dotée en 2011 de 8,58 millions d'euros en AE et de 1,3 million d'euros en CP, **disparaît**. Le niveau des crédits de la ligne budgétaire reste identique car **ces montants viennent parallèlement abonder la dotation destinée à la bonification des prêts accordés aux collectivités territoriales**. Ceux-ci passent en effet de 21,42 millions d'euros en 2011 à 30 millions d'euros en 2012 en AE et de 3,2 millions d'euros à 6,5 millions d'euros en CP. D'après les informations figurant dans le projet annuel de performances annexé au présent projet de loi de finances, *« l'AFD a reçu mandat d'axer ses interventions sur le secteur public, afin de contribuer à l'articulation des priorités nationales et des orientations exprimées par les collectivités territoriales »*, ce qui explique la suppression des aides accordées aux entreprises.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, les crédits prévus pour 2012 devraient, grâce à un effet de levier de 8,7 sur les prêts aux collectivités territoriales, permettre d'accorder près de 360 millions d'euros de prêts bonifiés. En 2010, 61 prêts ont été accordés, et 70 devraient l'être en 2011.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 52 ter
(Art. 1519 du code général des impôts)*

Extension de la redevance communale des mines aux gisements off-shore de pétrole et de gaz naturel

Commentaire : le présent article additionnel vise à étendre la redevance communale des mines aux gisements de pétrole et de gaz naturel situés à plus d'un mille marin au-delà des lignes de base.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1519 du code général des impôts prévoit la **perception par les communes d'une redevance portant notamment sur les tonnes de pétrole brut et sur les mètres cubes de gaz naturel extraits** sur le territoire français.

Le deuxième alinéa de son I prévoit toutefois que « *cette redevance ne s'applique pas aux hydrocarbures de gisements situés au-delà de 1 mille marin des lignes de base définies à l'article 1^{er} de la loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises* ». Un mille marin correspond à 1,852 km.

Or, pour la première fois en France, **des gisements potentiels de pétrole ont été découverts au large de la Guyane**. Le 9 septembre 2011, les groupes Total et Shell ont en effet annoncé avoir trouvé, à l'issue de travaux de forage entamés en mars, un gisement d'hydrocarbures situé à environ 150 km au nord-est de Cayenne.

En l'état actuel de la législation, la redevance communale ne s'appliquerait donc pas sur l'exploitation de ces gisements et les collectivités territoriales guyanaises seraient donc privées d'un retour financier au titre de l'exploitation des ressources naturelles de la Guyane.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les communes de Guyane sont confrontées à des difficultés financières majeures, qui résultent notamment des problèmes non jugulés de la croissance démographique, de l'immigration et de leur isolement géographique.

Afin de contribuer à répondre aux besoins financiers de ces collectivités, vos rapporteurs spéciaux vous proposent un **amendement portant article additionnel après l'article 52 *ter* du projet de loi de finances pour 2012 visant à étendre la redevance communale des mines au-delà d'un mille marin** et de l'appliquer ainsi aux hydrocarbures appelés à être extraits des gisements découverts au large de la Guyane. La situation financière des groupes pétroliers ayant découvert ces gisements autorise la perception de cette redevance communale.

Les tarifs de la redevance seraient égaux à ceux applicables aux produits extraits en métropole pour les gisements mis en exploitation avant le 1^{er} janvier 1992, c'est-à-dire :

- 556 euros par centaine de tonnes nettes extraites pour les gisements de pétrole brut ;

- et 186 euros par 100 000 mètres cubes extraits pour les gisements de gaz naturel.

Enfin, comme le prévoit le V de l'article 1519 précité, les modalités d'attribution et de répartition de la redevance communale seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 52 ter (nouveau)
(Art. 1587 du code général des impôts)

**Extension de la redevance départementale des mines aux gisements
off-shore de pétrole et de gaz naturel**

Commentaire : le présent article additionnel vise à étendre la redevance départementale des mines aux gisements de pétrole et de gaz naturel situés à plus d'un mille marin au-delà des lignes de base.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1587 du code général des impôts prévoit la **perception par les départements d'une redevance portant notamment sur les tonnes de pétrole brut et sur les mètres cubes de gaz naturel extraits** sur le territoire français.

Comme pour la redevance communale évoquée ci-avant, cette redevance ne s'applique pas aux hydrocarbures de gisements situés au-delà d'un mille marin des lignes de base.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour les mêmes raisons que celles qui les conduisent à vous proposer l'extension de la redevance communale des mines, vos rapporteurs spéciaux vous proposent un **amendement portant article additionnel visant à étendre la redevance départementale des mines au-delà d'un mille marin.**

Les tarifs de cette redevance seraient égaux à ceux applicables aux produits extraits en métropole pour les gisements mis en exploitation avant le 1^{er} janvier 1992, c'est-à-dire :

- 715 euros par centaine de tonnes nettes extraites pour les gisements de pétrole brut ;

- et 272 euros par 100 000 mètres cubes extraits pour les gisements de gaz naturel.

Les modalités d'attribution de la redevance départementale seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

**AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

DEUXIÈME PARTIE
MISSION OUTRE-MER

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
MM. PATIENT et DOLIGÉ
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 52 TER

I. Après l'article 52 *ter*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 1519 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Les deuxième et troisième alinéas du I sont supprimés ;

2° Le II est ainsi modifié :

a) Le 1° *bis* est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

« Pour les gisements en mer situés au-delà de 1 mille marin des lignes de bases définies à l'article 1^{er} de la loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises, les tarifs de la redevance communale des mines sont fixés à :

« - 186 euros par 100 000 mètres cubes extraits pour les gisements de gaz naturel ;

« - 556 euros par centaine de tonnes nettes extraites pour les gisements de pétrole brut. » ;

b) Au 1° *ter* du II, après les mots : « mis en exploitation à compter du 1^{er} janvier 1992 », sont insérés les mots : « , à l'exception des gisements situés au-delà de 1 mille marin des lignes de bases définies à l'article 1^{er} de la loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971 précitée ».

II. En conséquence, faire précéder cet article de l'intitulé :

Outre-mer

OBJET

Cet amendement vise à **étendre la redevance communale des mines aux gisements de pétrole et de gaz naturel situés off-shore, au-delà de 1 mille marin.**

Cette extension devrait notamment permettre aux communes guyanaises, dont les finances sont très dégradées, de **bénéficier de recettes fiscales résultant de l'exploitation éventuelle du gisement d'hydrocarbures** découvert par les groupes Total et Shell à environ 150 km au large de Cayenne.

Les tarifs proposés pour la redevance sont ceux applicables à l'ensemble des gisements de pétrole et de gaz naturels mis en exploitation en métropole avant le 1^{er} janvier 1992.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

DEUXIÈME PARTIE
MISSION OUTRE-MER

N°

2

A M E N D E M E N T

présenté par
MM. PATIENT et DOLIGÉ
au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 52 TER

Après l'article 52 *ter*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 1587 du code général des impôts est ainsi modifié :

1° Les deuxième et troisième alinéas du I sont supprimés ;

2° Le II est ainsi modifié :

a) Le 1° *bis* est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

« Pour les gisements en mer situés au-delà de 1 mille marin des lignes de bases définies à l'article 1^{er} de la loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises, les tarifs de la redevance départementale des mines sont fixés à :

« - 272 euros par 100 000 mètres cubes extraits pour les gisements de gaz naturel ;

« - 715 euros par centaine de tonnes nettes extraites pour les gisements de pétrole brut. » ;

b) Au 1° *ter*, après les mots : « mis en exploitation à compter du 1^{er} janvier 1992 », sont insérés les mots : « , à l'exception des gisements situés au-delà de 1 mille marin des lignes de bases définies à l'article 1^{er} de la loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971 précitée. » ;

3° Il est complété par :

« IV. - Les modalités d'attribution de la redevance départementale des mines sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

OBJET

Cet amendement vise à **étendre la redevance départementale des mines aux gisements de pétrole et de gaz naturel situés off-shore, au-delà de 1 mille marin.**

Cette extension devrait notamment permettre au conseil général de Guyane de **bénéficier de recettes fiscales résultant de l'exploitation éventuelle du gisement d'hydrocarbures** découvert par les groupes Total et Shell à environ 150 km au large de Cayenne.

Les tarifs proposés pour la redevance sont ceux applicables à l'ensemble des gisements de pétrole et de gaz naturels mis en exploitation en métropole avant le 1^{er} janvier 1992.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement** visant à **réduire les crédits de la mission « Outre-mer »** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012 au titre de la mise en œuvre du **plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros** annoncé par le Premier ministre le 24 août 2011.

Cet amendement **minore de 48 millions d'euros le montant des AE** et de **56 millions d'euros celui des CP**.

La baisse porte pour **45 millions d'euros (AE = CP) sur le programme « Emploi outre-mer »**, se répartissant entre :

- une diminution de **30 millions d'euros (AE = CP) du financement des exonérations de cotisations sociales**. En l'absence de toute évaluation des besoins fournie par le Gouvernement, vos rapporteurs spéciaux ne sont pas en mesure d'évaluer si l'enveloppe globale restante suffira à financer la compensation des exonérations spécifiques à l'outre-mer aux organismes de sécurité sociale. Il est à craindre que cette minoration conduise à nouveau à accroître la dette de l'Etat à leur égard ;

- une baisse de **10 millions d'euros (AE = CP) des crédits de l'aide à la rénovation hôtelière et de l'aide au fret**, soit une diminution de 37 % du montant initialement prévu par le présent projet de loi de finances ;

- enfin, une minoration de **5 millions d'euros (AE = CP) de la dotation au profit du service militaire adapté (SMA)**.

Le programme « **Conditions de vie outre-mer** » subit pour sa part une diminution de crédits de **3 millions d'euros en AE et de 11 millions d'euros en CP**, ainsi imputés :

- **5,5 millions d'euros en CP sur l'action « Aménagement du territoire »**, soit une réduction de 4,2 % des crédits consacrés au financement des contrats de projets et des contrats de développement passés entre l'Etat et les collectivités territoriales d'outre-mer ;

- **2,5 millions d'euros en CP portant sur l'action « Appui à l'accès aux financements bancaires »**. Le financement de la bonification, par l'AFD, des prêts aux collectivités territoriales, augmentera donc de 25 % entre 2011 et 2012, au lieu du doublement prévu par le projet initial ;

- **2 millions d'euros (AE = CP) imputés sur l'action « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports »** ;

- et, enfin, **1 million d'euros (AE = CP) sur l'action « Insertion économique et coopération régionale ».**

Au total, **ce sont donc presque l'ensemble des dispositifs figurant dans la mission « Outre-mer »** qui subissent une diminution de leurs dotations, au prix d'une réduction des aides versées aux entreprises, des bonifications bénéficiant aux collectivités territoriales, du financement de la politique contractuelle de l'Etat et des remboursements aux organismes de sécurité sociale.

Si le budget de la mission venait à être adopté en l'état, ses crédits diminueraient de 24,8 millions d'euros en AE - soit une baisse de 1,2 % - et stagneraient totalement en CP (+ 0,1 %), confortant le désengagement de l'Etat de la politique en faveur de l'outre-mer, déjà mis en œuvre par la diminution des dépenses fiscales dont il bénéficiait.

II. MODIFICATION DES CRÉDITS EN SECONDE DÉLIBÉRATION

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement **minorant à titre reconductible les crédits de 10 139 269 euros (AE = CP)** dans le cadre des mesures d'économies supplémentaires annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011.

Cette diminution se répartit, sur le programme « Emploi outre-mer », entre :

- une réduction de 139 269 euros des crédits de titre 2 résultant de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leur congé de maladie ;

- une baisse de 10 millions d'euros des compensations versées aux organismes de sécurité sociale au titre des exonérations de cotisations sociales spécifiques à l'outre-mer.

III. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DE CRÉDITS

Au total, ces modifications entraînent une **minoration de 58 139 269 euros en AE et de 66 139 269 euros en CP** des crédits de la mission par rapport au projet de loi de finances initiale.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 10 novembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Claude Frécon, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Georges Patient et Eric Doligé, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Outre-mer ».

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Notre présentation des crédits de la mission « Outre-mer » pour 2012 s'articulera en deux parties : tout d'abord, je vous présenterai le cadrage global du budget pour 2012, puis Eric Doligé vous présentera de manière plus détaillée l'évolution des crédits des deux programmes de la mission et vous proposera deux amendements portant articles additionnels rattachés.

Tout d'abord, un point sur l'application de la loi pour le développement économique des outre-mer - la LODEOM - que nous avons votée le 27 mai 2009. Nous constatons, presque deux ans et demi après son adoption, que plusieurs décrets nécessaires à son application ne sont toujours pas parus. Sont concernés :

- premièrement, la création des groupements d'intérêt public (GIP) chargés de régler les situations d'indivision, trop fréquentes dans les DOM, et qui rendent souvent le foncier indisponible ;

- deuxièmement, la création des GIP chargés de gérer le dispositif de continuité territoriale. Toutefois, sur ce point, nous avons vu lors de l'audition de l'agence pour la mobilité en outre-mer (LADOM) que la création de ces GIP n'était pas nécessaire à la mise en œuvre du nouveau dispositif de continuité territoriale ;

- troisièmement, le décret permettant de déterminer la structure des prix et des coûts des compagnies aériennes qui effectuent des liaisons avec l'outre-mer. Ce décret est absolument nécessaire, notamment parce que nous craignons que l'aide à la continuité territoriale puisse se traduire par une augmentation des prix des billets et ne pas bénéficier aux ultramarins ;

- enfin, le décret d'approbation du schéma minier en Guyane.

Le budget pour 2012 intervient par ailleurs deux ans après le conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009 - le CIOM - qui a décidé de 137 mesures censées répondre aux inquiétudes formulées par les outre-mer en matière de développement économique, social et culturel.

D'après le Gouvernement, 85 % des mesures décidées par le CIOM sont « réalisées ou en cours de mise en œuvre ». Outre le fait que cette formulation est ambiguë, ce pourcentage est sujet à controverses. En effet, lors d'un débat qui s'est tenu en séance publique à l'Assemblée nationale, le 18 mai dernier, des taux plus proches de 20 % que de 85 % ont été évoqués. Peut-être que les 65 % de décisions faisant la différence ont été mises en œuvre depuis le mois de mai...

En tout état de cause, je pense qu'il serait très utile qu'un bilan objectif, qui associe les élus et la délégation générale à l'outre-mer, puisse être mis en œuvre, jusqu'à la réalisation complète de l'ensemble des décisions.

La traduction budgétaire des décisions du CIOM au sein de la mission « Outre-mer » est en tous cas limitée. Le CIOM ne conduit qu'à une majoration de 13 millions d'euros des crédits de la mission : 2 millions d'euros au profit du fonds d'étude et de renforcement des capacités pour le développement endogène, 8 millions d'euros au titre de la dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane et 3 millions d'euros pour le fonds de garantie agriculture-pêche.

Venons-en aux crédits de la mission « Outre-mer » pour l'année 2012. Ils connaissent par rapport à 2011 une quasi-stagnation et s'élèveront à 2,18 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,03 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit des hausses respectives de 1,1 % et 2,9 %. En réalité, les crédits ne font que retrouver leur niveau de l'année 2010, en compensant la diminution votée entre les années 2010 et 2011.

Cette stagnation des crédits depuis 2010 marque un arrêt par rapport à une augmentation sensible entre les années 2008 et 2010 : + 17,7 % en CP.

Il résulte de l'évolution globale des crédits de la mission que les plafonds votés dans la loi de programmation pluriannuelle pour les années 2011 à 2014 sont presque respectés.

Cette variation des crédits budgétaires de la mission masque une diminution très forte des dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer. En effet, le montant global des niches fiscales rattachées à la mission, qui bénéficient aux territoires ultramarins, diminue de 382 millions d'euros, soit une baisse de 11,5 %. Cette baisse s'explique par le rabot de 10 % appliqué à la défiscalisation des investissements productifs et du logement en outre-mer, par la suppression du dispositif de défiscalisation pour le photovoltaïque et par celle, prévue par l'article 4 du projet de loi de finances pour 2012, de l'abattement d'un tiers à l'impôt sur les sociétés dont bénéficient certaines entreprises d'outre-mer.

Au total, c'est donc bien à une diminution nette de l'effort consenti par l'Etat au profit des territoires ultramarins que nous assistons.

L'objectif n'est pas pour moi de remettre en cause les efforts nécessaires pour limiter le coût des niches fiscales pour les finances publiques. Je souhaite toutefois attirer l'attention sur le fait que cette politique de réduction des niches n'a pas des conséquences identiques pour l'ensemble des territoires. Il faut donc veiller à ne pas pénaliser excessivement les territoires ultramarins, pour lesquels la dépense fiscale a historiquement constitué un axe d'action privilégié.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial. – La mission « Outre-mer » est composée de deux programmes : le premier est consacré à la politique en

faveur de l'emploi, le deuxième rassemble un ensemble de mesures disparates en faveur des conditions de vie en outre-mer.

Les crédits du premier programme, « Emploi outre-mer », augmentent en 2012 de 1,3 % en AE et de 4,7 % en CP. Je précise que cette évolution et les chiffres que je vous présente ici ne tiennent pas compte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

Ces crédits sont principalement utilisés pour rembourser à la sécurité sociale le coût des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer. Comme la commission des finances l'avait prédit en examinant le projet de budget pour 2011, les crédits de cette action ont été insuffisants cette année et ne suffiront pas à compenser les pertes de recettes des organismes de sécurité sociale. Par rapport aux sous-budgétisations très marquées que nous avons connues en 2008 et 2009, le montant de la dette de l'Etat reste toutefois relativement limité. Il s'élèvera à 47 millions d'euros au début de l'exercice 2012.

Ce que nous regrettons en revanche, c'est de ne pas avoir reçu du ministère d'évaluation du montant qui sera nécessaire en 2012 et donc de ne pas pouvoir estimer si l'enveloppe de 1,17 milliard d'euros prévue au présent budget sera suffisante ou non.

Ce programme en faveur de l'emploi comporte par ailleurs 27 millions d'euros, avant le vote de l'Assemblée nationale, au profit de l'aide au fret et à la rénovation hôtelière. Ces deux mesures ont été votées dans le cadre de la LODEOM mais leurs décrets d'application ne sont parus que tardivement et 2011 a donc été la première année de leur application. Il nous faut encore attendre encore pour pouvoir évaluer leurs effets.

Enfin, la dotation dédiée au service militaire adapté (SMA) progresse, avant le passage à l'Assemblée, de 16,7 % en crédits de paiement. Cette hausse assez considérable, qui atteint 72 % depuis 2009, traduit bien l'engagement pris par le Président de la République de doubler la capacité d'accueil du dispositif. En 2014, ce sont 6 000 jeunes qui bénéficieront des actions d'insertion mises en œuvre par le SMA, dont l'efficacité a été prouvée.

Le second programme de la mission, « Conditions de vie outre-mer », est très hétérogène et présente des performances moins satisfaisantes.

Les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) consacrée au financement du logement social sont stables en autorisations d'engagement mais augmentent de 10 % en crédits de paiement. Toutefois, nous constatons que l'effort de l'Etat - près de 275 millions d'euros - ne permet pas la réalisation du nombre de logements sociaux qui seraient nécessaires. Seuls environ 7 500 logements neufs ont été construits en 2010, marquant toutefois une progression par rapport aux années antérieures. Or, les besoins pour l'ensemble des territoires concernés s'élèvent à plus de 20 000 logements par an. Par conséquent, la réalisation ne représente qu'environ un tiers du niveau qui serait nécessaire pour faire face aux besoins réels.

Nous ne pouvons donc que constater que, malgré la montée en puissance du dispositif de défiscalisation du logement social, la performance de l'action menée par l'Etat n'est pas suffisante. Cette insuffisance ne résulte pas que du montant de la LBU mais aussi des problèmes de disponibilité du foncier rencontrés en outre-mer. A cet égard, nous attendons avec impatience la mise en œuvre du dispositif de cession à titre gratuit des terrains de l'Etat en outre-mer.

Le second programme de la mission comporte également les crédits consacrés à la politique de continuité territoriale, réformée par la LODEOM et gérée par LADOM. Je ne reviendrai pas ici sur l'ensemble des conclusions formulées par la Cour des comptes sur cette agence, suite à une demande de contrôle de notre commission des finances. Toutefois, je rappelle que nous nous inquiétons du risque de sous-budgétisation des crédits par rapport aux besoins exprimés par les ultramarins. Il faudra tirer les leçons des réalisations de l'année 2011, première année de mise en œuvre du nouveau dispositif résultant de la LODEOM.

Enfin, et ce sera ma dernière remarque sur ce programme, les crédits consacrés au Fonds exceptionnel d'investissement ne s'élèveront qu'à 17 millions d'euros en autorisations d'engagement. Ce fonds avait été doté, lors de sa création, en 2009, de 40 millions d'euros. Cette diminution traduit le fait que le fonds n'est plus un outil privilégié d'action de l'Etat en faveur des investissements portés par les collectivités territoriales d'outre-mer.

Pour terminer cette intervention, je vous présente les deux amendements portant articles additionnels que nous cosignons, avec Georges Patient.

Ils visent à étendre l'application des redevances communale et départementale des mines aux gisements off-shore de pétrole et de gaz naturel.

En effet, les groupes Total et Shell ont annoncé, en septembre, avoir découvert un gisement d'hydrocarbures à 150 kilomètres au large de Cayenne. Or, ces redevances ne sont pour l'instant applicables qu'aux gisements situés à moins d'un mille marin des côtes. Il nous semble que la situation financière très tendue des collectivités territoriales de Guyane justifie la perception de ressources fiscales sur ces gisements.

Nous proposons donc de leur appliquer les tarifs déjà applicables pour les exploitations mises en service avant le 1^{er} janvier 1992.

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Pour conclure notre présentation, je voudrais préciser, comme Eric Doligé l'a déjà évoqué au cours de son intervention, que l'Assemblée nationale a adopté un amendement minorant les crédits de la mission de 48 millions d'euros en AE et de 56 millions d'euros en CP. Cette baisse s'inscrit dans le plan de réduction d'un milliard d'euros des dépenses de l'Etat et touche presque l'ensemble des dispositifs de la mission « Outre-mer ».

Je n'étais déjà pas favorable au budget de la mission tel que présenté dans la version initiale du projet de loi de finances. Les modifications apportées à l'Assemblée nationale me confortent dans le souhait de proposer à la commission des finances de rejeter les crédits de la mission.

M. Jean-Claude Frécon, président. – Est-ce l'avis des deux rapporteurs spéciaux ?

M. Eric Doligé, rapporteur spécial. – Je ne suis pas tout à fait sur la même position que Georges Patient. Certes, l'Assemblée nationale a réduit les crédits de la mission mais dans une proportion qui me semble acceptable eu égard à l'objectif global de réduction des dépenses d'un milliard d'euros. Et la mission risque de subir un nouveau rabot dans les semaines qui viennent...

M. Serge Larcher, rapporteur pour avis de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. – La commission de l'économie a également préconisé le rejet des crédits de la mission, pour des raisons identiques à celles évoquées par Georges Patient. Certes, il faut que l'outre-mer participe à l'effort national d'amélioration des comptes publics. Il y a d'ailleurs toujours contribué. Mais il faut éviter la « double peine ». Or, toutes les mesures proposées par le Gouvernement s'appliquent déjà dans les départements d'outre-mer. En plus de cet effort, il est proposé de mettre à contribution la mission « Outre-mer », alors que nos territoires connaissent des handicaps qui expliquent les dispositifs spécifiques mis en place pour y remédier. Je rappelle que le PIB par habitant des départements d'outre-mer est d'environ 16 000 euros par habitant alors que celui de la métropole est plus proche de 30 000 euros. Si on pénalise trop l'outre-mer dans cette période de récession économique, les conséquences en seront dramatiques.

J'estime par ailleurs que l'Etat traite l'outre-mer avec beaucoup de désinvolture, de manière générale. Des promesses ont été faites - le CIOM, la création des groupements d'intérêt public indivision, etc. - mais n'ont pas été tenues.

Les mouvements sociaux des départements d'outre-mer en 2009 connaissent aujourd'hui un écho important. Jean Arthuis, lorsqu'il était président de la commission des finances, avait proposé une mesure de contrôle administratif des prix de première nécessité en outre-mer. Or, aucune avancée n'a été faite sur ce sujet.

En conclusion, je considère qu'on ne peut pas accepter ce budget et en demander plus à ceux qui ont moins.

M. Michel Vergoz, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – S'agissant du logement social, Eric Doligé a rappelé que la question de la disponibilité du foncier était au cœur des débats. A cause de la spéculation foncière, La Réunion est le seul département français où le foncier est coté en bourse, depuis le 19 mars 2005 ! Près de 3 000 hectares de terrain

sont concernés. La cherté du foncier est donc effectivement une question primordiale en outre-mer.

Des dispositifs de défiscalisation, mis en œuvre sans aucune retenue, se sont ajoutés à ces difficultés. Aujourd'hui, je veux prendre date pour affirmer que l'outre-mer veut être traité comme l'ensemble du territoire français et que les problèmes ne se résoudre pas par enchantement. Une règle d'équité doit s'appliquer et la solidarité territoriale doit jouer son rôle.

Enfin, je souhaiterais que l'on n'utilise pas le vocable de « continuité territoriale ». Il n'y a aucune continuité territoriale entre l'outre-mer et la métropole ! L'article 50 de la LODEOM a créé des attentes qu'aucun bord politique n'est en mesure de satisfaire et des tensions risquent de se faire jour quand les ultramarins vont comprendre qu'ils ont été bernés. Le dispositif de continuité territoriale de la LODEOM est une usine à gaz qu'il convient d'arrêter !

Mme Michèle André. – Je voudrais revenir sur le processus de départementalisation de Mayotte. Il faut faire un effort financier particulier, notamment en ce qui concerne l'Etat civil. Les besoins sont également très importants en matière d'enseignement scolaire et de protection de l'enfance. Quels sont les efforts menés en cette matière ? Cette question est d'autant plus importante dans le contexte actuel de fortes tensions sociales.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial. – S'agissant de Mayotte, Marie-Luce Penchard vous le dira, un protocole d'accord devrait être signé dans les jours qui viennent. Le revenu de solidarité active sera mis en place mais il est vrai que des voix s'élèvent pour que sa montée en puissance soit plus rapide que prévu. Entre onze et seize millions d'euros sont déjà prévus dans le projet de loi de finances pour 2012 pour contribuer à son financement.

Vous trouverez dans le rapport une évaluation des efforts financiers consacrés par l'Etat à la départementalisation de Mayotte. On peut citer notamment la dotation de rattrapage de premier équipement, pour 8,7 millions d'euros, la dotation spéciale d'équipement scolaire, de 10 millions d'euros, les crédits du contrat de projet 2008-2013, à hauteur de 40 millions d'euros ou encore le fonds mahorais de développement économique, social et culturel, pour 10 millions d'euros. Ces moyens sont-ils à la hauteur ? C'est un autre problème.

La situation de Mayotte reste très particulière. Si les chiffres qui circulent de 6 000 enfants mineurs sans papiers à prendre en charge à Mayotte s'avèrent exacts, les conséquences financières pourraient être catastrophiques.

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – S'agissant de la réforme de l'Etat civil à Mayotte, selon les chiffres transmis par le Gouvernement, en dix ans d'existence, la commission de révision de l'Etat civil a rendu 85 000 décisions qui ont permis l'édition de 240 000 actes. Au 30 septembre 2011, il restait 2 400 décisions à rédiger, 600 décisions à radier par les rapporteurs et

4 974 décisions en attente de signature par les magistrats. Enfin, 14 350 décisions sont en attente de notification, soit 61 000 actes à éditer.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial. – Je suis d'accord avec nos collègues, la défiscalisation a connu des excès. A titre d'exemple, je pourrais citer, dans mon département, une société de défiscalisation qui est venue, avec l'apport financier de 4 000 clients, acheter un château grâce à un tel dispositif.

Le problème des majorations de traitement des fonctionnaires en outre-mer me paraît devoir être abordé. Il explique certainement pourquoi les prix des terrains sont si élevés. Les sociétés ultramarines sont en effet caractérisées par des écarts de richesse très importants entre des personnes aisées et des populations particulièrement défavorisées.

M. Michel Vergoz, rapporteur pour avis. – La défiscalisation est une maladie. Mais les maladies se soignent en général. Nous avons besoin d'une régulation de la défiscalisation, qui a trop longtemps connu des déviances avec l'accord tacite des autorités. Mais il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Je rappelle qu'à La Réunion, le taux de chômage s'élève à 30 % et que 10 % de la population bénéficie du RSA.

Mme Nicole Bricq, rapporteure générale. – La commission des finances n'est pas par principe contre la défiscalisation. Mais il faut être en capacité d'évaluer ses conséquences. Le rapport « Guillaume » est un premier élément de réponse et le travail d'évaluation doit continuer.

Nous savons que ces dispositifs ont donné lieu à beaucoup d'optimisation fiscale et que ce sont essentiellement les grands groupes, bien conseillés, qui peuvent le mieux mettre en œuvre cette optimisation.

Une évaluation objective des effets des dépenses fiscales est encore plus nécessaire dans le contexte actuel des finances publiques.

M. Jean Arthuis. – La question de l'évaluation de la défiscalisation en outre-mer est un sujet tabou. On entend des suppliques et des surenchères à ce sujet alors qu'aucune évaluation n'est opérée. Je pense que l'argent public a été gaspillé et qu'il est extrêmement urgent de revoir ces dispositifs qui coûtent très cher.

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Si nous parlons autant de la défiscalisation, c'est qu'elle a constitué un outil privilégié de l'Etat pour agir en outre-mer, par facilité. Je suis d'accord avec les propos qui viennent d'être tenus mais il faut trouver des solutions palliatives pour ne pas pénaliser excessivement l'outre-mer.

M. Eric Doligé, rapporteur spécial. – Je voudrais indiquer qu'il faudra peut-être modifier nos amendements pour prendre en compte la création, à compter de 2014, d'une collectivité unique en Guyane.

A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Outre-mer » et, à l'unanimité, l'adoption des deux amendements proposés par MM. Georges Patient et Eric Doligé,

rapporteurs spéciaux, tendant à insérer deux articles additionnels après l'article 52 ter du projet de loi de finances pour 2012.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011 sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission.

Elle a également confirmé sa décision de proposer au Sénat les deux amendements précédemment adoptés portant articles additionnels après l'article 52 ter.

ANNEXE
STATISTIQUES

	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte	Métropole
	2010	2010	2010	2010	2007	2010
population municipale (sans double compte)	404 394	232 223	833 500	399 637	186 452	627 991 80
taux de croissance démographique moyen annuel	+0,4%	+2,9%	+1,5%	+0,2%	+3,1%	+0,7%
	2008	2009	2009	2009	2007	2010
taux de natalité	14,3‰	26,9‰	17,3‰	12,9‰	39‰	12,7‰
	2008	2008	2008	2008	2007	2008
Salaire net annuel moyen pour les emplois à temps complets (en euros) secteur public (4 DOM + Métro : hors internes, externes et résidents de la Fonction publique hospitalière : salariés en équivalents-temps plein) secteur privé (et semi-public pour les 4 DOM et la métropole)	31 710	31 770	31 880	31 170	13 498	25 110
	22 560	23 720	21 060	22 320	10 987	23 950
	2007	2007	2008	2007		2008
revenu disponible brut des ménages par habitant (en euros)	13 038	9 300	14 278	13 023	nd	20 182
part des prestations sociales dans le revenu disponible brut	23,7%	24,7%	20,9%	25,4%		29,6%
	en 2007	2008	en 2007	en 2007	en 2006	2008
part des emplois publics dans le total des emplois salariés	29,7%	40,0%	28,0%	28,4%	27,0%	20,3%
	2009	2009	2009	2009	en 2005	2010
PIB par habitant (en euros)	18 170	14 028	17 520	19 160	5 200	29 571
PIB (en millions d'euros)	8 160	3 212	14 420	7 700	910	1 946 000
taux de croissance du PIB	-2,6%	3,8%	-2,5%	-6,5%	49,2% (sur 4 ans)	1,5%
	2010	2010	2010	2010	2009	2010
taux de chômage	23,8%	21,0%	28,9%	21,0%	17,6%	9,2%

Sources : INSEE, IEDOM, IEOM, ISPF, ISEE, STSEE

	St Martin	St Barthélemy	Saint Pierre et Miquelon	Polynésie française*	Nouvelle-Calédonie	Wallis et Futuna**	Métropole
	2008	2008	2010	2010	au 01/02/2010	2010	2010
population municipale (sans double compte)	36 661	8 673	6 099	267 000	245 580	12 835	627 991 80
taux de croissance démographique moyen annuel	2,9%	2,70%	-3,0%	+1,2%	+1,7%	-2,4%	+0,7%
	2 008	2 008	2007	2009	2008	2010	2010
taux de natalité	26,3‰	12,4‰	10,4‰	17‰	16,2‰	16‰	12,7‰
	2003		2004	2010	2006	2010	2008
salaires net annuel moyen pour les emplois à temps complets (en euros)				30 721	26 690		
secteur public	13 498		35 683	35 999	35 889	41 636	25 110
secteur privé	10 987			28 476	22 597		23 950
			2010	2008	2008		2008
revenu disponible brut des ménages par habitant (en euros)	nd	nd	23 286		40 687	nd	20 182
part des prestations sociales dans le revenu disponible brut			15,9%		18,3%	nd	29,6%
			2007	2010	2009	2010	2008
part des emplois publics dans le total des emplois salariés			44,0%	26,8%	28,8%	65,3%	20,3%
	1 999	1 999	2004	2006	2009	2005	2010
PIB par habitant (en euros)	14 500	26 000	26 073	17 512	25 688	10 148	29 571
PIB (en millions d'euros)	421	179	161	4 495	6 303	151	1 946 000
taux de croissance du PIB				2,3%	1,1%		1,5%
	2008	2008	2010	2009	2009	en 2004	2010
taux de chômage	25,0%	3,2%	7,1%	20,0%	14,0%	15,7%	9,2%

Sources : INSEE, IEDOM, IEOM, ISPF, ISEE, STSEE

* Salaires bruts

** Population estimée depuis le dernier recensement (2008).

Salaires net secteur public : masse salariale secteur public / nombre d'emplois publics

	Guadeloupe 2009	Guyane en 2008	La Réunion 2007	Martinique 2009	Mayotte en 2005	Métropole 2009
répartition de la valeur ajoutée par secteur d'activité (en millions d'euros)						
agriculture	7 814	2 928	13 196	7 369,6	223	1 688 686
nickel	228	109	177	159,8	0,89	29 300
IAA	96	29	246	106,1		
industrie manufacturière	372	201	539		36	211 169
autres industries				259,5		
énergie		65	132	203,4		
construction	599	334	1 274	374,3	36	108 323
services marchands	3 824	1 147	6 179	3 580,6	80	961 162
services administrés	2 695	1 043	4 649	2 685,9	13	378 712
salaires domestiques et TVA						
	2008	2008	2008	2007		2009
répartition de l'emploi salarié par secteur d'activité (en nombre de salariés)						
agriculture	119 673	46 110	226 727	119 274	nd	23 616 300
industrie	2 375	361	2 679	4 965		224 600
industrie	8 247	3 174	16 599	8 894		3 350 000
construction	8 562	3 128	19 479	7 795		1 434 000
tertiaire	100 489	39 447	187 970	97 630		18 607 700
	2010	2010	2010	2010	2009	2010
nombre de RMIstes	31 596	11 046	67 828	29 713	nd	1 833 803
population active	165 771	75 358	340 600	165 370	43 200	28 172 000
pourcentage de RMIstes par rapport à la population active	19,1%	14,7%	19,9%	18,0%	nd	6,5%
taux d'emploi (15-64 ans) (15-69 ans Polynésie) (15 et plus Mayotte)	47,9%	44,5%	43,5%	49,4%	32,4%	63,7%
	2010	2010	2010	2010	2005	2010
nombre d'entreprise par tranche d'effectifs						
0 salarié	46 588	11 526	49 262	38 453	544	4 081 018
1 à 2 salariés	38215	8451	34 638	29872		2 673 936
3 à 5 salariés	3416	1280	6 523	3598		655 073
6 à 9 salariés	2098	750	3 425	2030		332 746
10 à 19 salariés	1308	453	2 039	1325		165 710
20 à 49 salariés	846	298	1 450	835		121 777
50 à 99 salariés	410	168	690	457		78 660
100 à 199 salariés	148	63	244	173		27 852
200 à 249 salariés	80	39	143	86		12 935
250 à 499 salariés	16	6	24	24		2 594
500 à 999 salariés	33	11	45	33		5 055
1000 à 1999 salariés	11	4	20	14		2 476
2000 à 4999 salariés	5	1	13	3		1 306
5000 à 9999 salariés	2	2	8	3		677
10000 salariés et plus	0	0				145
	0					76

Sources : INSEE, IEDOM, ISPF, ISEE, STSEE

	St Martin	St Barthélemy	Saint Pierre et Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie	Wallis et Futuna	Métropole
	nd	nd	2004	2006	2006	nd	2009
répartition de la valeur ajoutée par secteur d'activité (en millions d'euros)							
agriculture			148,7	4 500	5 161		1 688 686
nickel			1,0	100	96		29 300
IAA			2,9	100	640		
industrie manufacturière			4,8	200			211 189
autres industries					391		
énergie				100			
construction			16,6	200	521		108 323
services marchands			56,1	2 400	2 356		961 162
services administrés			67,2	1 100	1 157		378 712
salaires domestiques et TVA				300			
répartition de l'emploi salarié par secteur d'activité (en nombre de salariés)							
agriculture	2010	2009	2007	2010	2010	30/06/2010	2009
	10 182	3 653	2 876	64 771	84 555		23 616 300
industrie	20	5	137	2 063	2 196		224 600
construction	570	210	133	5 234	11 171		3 360 000
tertiaire	1 059	687	167	4 993	8 384		1 434 000
	8 533	2 751	2 439	52 481	62 804		18 607 700
nombre de RMIstes (RSA en métropole)	2008	2008	2010	2007	2009	2008	2010
	936	25	359				1 833 803
population active	17 311	5 328	3 194	107 926	111 906	3 869	28 172 000
pourcentage de RMIstes par rapport à la population active	5,4%	0,5%	11,2%	0,0%	0,0%	0,0%	6,5%
taux d'emploi (15-64 ans) (15-69 ans Polynésie (15 et plus Mayotte, Nouvelle-Calédonie))							
			69,8%	51,8%	57,9%	34,9%	63,7%
nombre d'entreprise par tranche d'effectifs							
0 salarié	2007	2007		2010	2010	2010	2010
	5 681	2 946	363	53 845	49 196	476	4 081 018
1 à 2 salariés	4 552	2 371	53		43 101		2 673 936
3 à 4 salariés			171	50 735			655 073
5 à 9 salariés			69	1 093			
10 à 19 salariés			23	1 026			332 746
20 à 49 salariés			36				
50 à 99 salariés			6	457			165 710
100 à 199 salariés			3	347			121 777
200 à 249 salariés				100			78 660
250 à 499 salariés				54			27 852
500 à 999 salariés				21			12 935
1000 à 1999 salariés							2 594
2000 à 4999 salariés							5 055
5000 à 9999 salariés							2 476
10000 salariés et plus							1 306
							677
							145
							76

Sources : INSEE, IEDOM, ISPF, ISEE, STSEE