



N° 3807

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE  
**loi de finances pour 2012** (n° 3775),

## TOME VIII OUTRE-MER

PAR M. ALFRED ALMONT,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.— LA CRISE ÉCONOMIQUE GRÈVE TOUJOURS LA REPRISE DE LA CROISSANCE</b> .....	9
<b>II.— LE BUDGET DE LA MISSION « OUTRE-MER » : PRÉSERVER L'ESSENTIEL EN PÉRIODE DE CRISE</b> .....	15
A.— LA MISSION NE REND QUE PARTIELLEMENT COMPTE DES RESSOURCES AFFECTÉES À L'OUTRE-MER .....	15
1. Une politique nationale transversale qui dépasse la mission « outre-mer » .....	15
2. Le soutien budgétaire de l'Union européenne.....	16
B.— DES DOTATIONS DU PROJET DE BUDGET DANS LA CONTINUITÉ DE LA LODÉOM .....	18
1. Le programme 138 : Emploi outre-mer .....	18
2. Le programme 123 : Conditions de vie outre-mer.....	22
<b>III.— LA PARTICIPATION DE L'OUTRE-MER À LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC : UN EFFORT SIGNIFICATIF</b> .....	30
A.— LA RÉDUCTION DES CRÉDITS INITIALEMENT PRÉVUS .....	30
B.— LA POURSUITE DU « COUP DE RABOT » .....	31
C.— LA SUPPRESSION DU DISPOSITIF D'ABATTEMENT SUR L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS .....	31
<b>IV.— REGARDS SUR LES CHANTIERS D'AVENIR : L'EXEMPLE DE L'OBJECTIF D'AUTONOMIE ÉNERGÉTIQUE</b> .....	34
A.— UN <i>MIX</i> ÉNERGÉTIQUE ORIGINAL .....	35
B.— MISER SUR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES.....	36
1. Les expériences mises en œuvre.....	36
2. L'Outre-mer, laboratoire des énergies renouvelables.....	41
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	45

I.— AUDITION DE MME MARIE-LUCE PENCHARD, MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION, CHARGÉE DE L'OUTRE-MER .....	45
II.— EXAMEN EN COMMISSION .....	61
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	63

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre rapporteur s'est vu confier la responsabilité d'examiner, au nom de la commission des affaires économiques, les crédits budgétaires de la mission « Outre-mer ». Alors que s'achève l'année 2011, voulue par le Chef de l'État « **Année des Outre-mer** », ce rapport pour avis est l'occasion de souligner l'engagement continu du Gouvernement auprès des territoires ultramarins depuis le début de la législature. Alors que les Antilles, et dans une moindre ampleur la Guyane et La Réunion, ont été durement touchées par une crise sociale sans précédent au début de l'année 2009, le Président de la République et le Gouvernement se sont fortement mobilisés afin d'apporter les réponses appropriées aux revendications des populations ultramarines. Celles-ci sont en quête depuis longtemps des moyens d'un développement endogène fondé sur les spécificités de ces régions, qui sont autant d'handicaps structurels que d'atouts inégaux. Dans cette perspective, **la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodéom) du 27 mai 2009** porte l'objectif de faire décoller durablement l'emploi, la croissance et la construction de logements sociaux en particulier. Comme le déclarait le Premier ministre François Fillon au cours des débats ayant conduit à l'adoption de cette loi, « *il est désormais nécessaire d'aider nos Outre-Mer à trouver les voies et moyens d'un développement économique plus autonome, à travers la valorisation d'atouts qui ne manquent pas* ». Par ailleurs, **le 6 novembre 2009, à l'occasion du premier Conseil interministériel de l'Outre-mer (CIOM)**, le Président de la République a conclu les États Généraux de l'Outre-mer lancés en février de la même année par l'annonce de 137 mesures à même de susciter ce développement endogène voulu par tous, dans le cadre d'une meilleure insertion des territoires concernés dans leur environnement régional et autant que possible sur la base d'une gouvernance locale.

Le Chef de l'État rappelait ainsi avec force l'exigence d'une évolution vers plus de responsabilité pour les territoires ultramarins, déclarant que « *l'unité de la République n'est pas l'uniformité de ses institutions* » et ouvrant ainsi la voie aux mutations institutionnelles réalisées cette année. Cette meilleure organisation des collectivités est un préalable indispensable à l'effectivité d'un développement autonome, et l'on sait à cet égard que la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont vécu cette année de profondes mutations institutionnelles, à des niveaux divers bien sûr. D'une manière plus

générale, les autres collectivités sont aujourd'hui, de manière légitime, dans le ton de la réforme territoriale pour améliorer leur organisation et leur fonctionnement institutionnel et disposer de moyens pour leur développement.

L'essor des outre-mer ne peut néanmoins se réaliser sans les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des politiques définies au cours des dernières années. À cet égard, le projet de budget de la mission « Outre-mer » se caractérise par une progression du niveau des autorisations d'engagements (+1,1 %) et des crédits de paiement (+2,9 %). Cette dynamique positive reste bien évidemment à nuancer selon les programmes et, de manière encore plus précise, selon les actions présentées dans le projet annuel de performance. D'une manière globale, le projet de budget de la mission apparaît donc satisfaisant, puisqu'il protège les points essentiels du développement endogène que tous appellent de leurs vœux. Les grandes décisions du Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009, de même que les dispositions de la Lodéom du 27 mai 2009, sont donc préservées. Il en est ainsi du logement social, de l'aide au fret, du service militaire adapté et des mesures mises en œuvre en faveur de la continuité territoriale.

Il faut donc se réjouir de l'effort continu de l'État à destination des outre-mer, et de la volonté de notre ministre, Mme Marie-Luce Penchard qui, à maintes reprises, a témoigné de son engagement aux côtés des élus ultramarins.

Ceci étant, votre Rapporteur ne peut qu'être en alerte au regard de certaines diminutions de crédits annoncées lors de l'examen du projet de budget en commission des affaires économiques. Faisant suite aux déclarations du Premier ministre de dégager un milliard d'économies sur le budget général après la présentation du projet de loi de finances, Mme Marie-Luce Penchard a indiqué aux commissaires le 26 octobre 2011 que « *pour l'ensemble de la mission outre-mer, les économies supplémentaires représentent 48 millions d'euros en autorisations d'engagement et 56 millions en crédits de paiement. Le budget de la mission outre-mer pour 2012 s'établit in fine à 2 131 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1 979 millions en crédits de paiement* » contre respectivement 2 179 et 2 035 millions d'euros dans le projet de loi de finances présenté aux parlementaires. Par ailleurs, la mission « outre-mer » ne constituant qu'une partie de l'ensemble des moyens financiers prévus par le projet de loi de finances à destination de l'outre-mer, votre Rapporteur ne peut que s'intéresser à certains dispositifs du PLF qui concernent, et parfois affectent, les territoires concernés. Il est vrai que le contexte économique et budgétaire contraint dans lequel s'inscrit ce projet de budget conduit indiscutablement le Gouvernement à procéder à une réduction sensible des dépenses publiques afin d'entamer le chemin qui nous mènera à l'équilibre des finances publiques. Ce sont en effet 11 milliards d'euros au total que le Premier ministre a souhaité économiser par la réduction des dépenses fiscales et des niches sociales.

La réduction de la dette est une exigence, mais les réalités du terrain ne peuvent être ignorées. Devant certaines des mesures annoncées, on ne saurait

occulter que de nombreuses voix s'élèvent sur les territoires pour interpellier le Gouvernement sur la nécessité d'assurer une plus juste répartition de l'effort demandé à tous.

Il y a un an, votre Rapporteur ne pouvait qu'exprimer sa crainte de voir « *l'instabilité des dispositifs successifs mis en œuvre décourager les investisseurs à un moment où l'économie ultramarine, malmenée plus encore par la crise mondiale, cherche à rebondir* ». **L'Outre-mer a avant tout besoin de visibilité et de stabilité afin d'assurer son développement économique.** Les territoires ultramarins sont confrontés aux remous de l'économie internationale souvent plus durement que la métropole, et parfois avec retard, mais les effets de ces situations y sont particulièrement forts. Dans ce contexte, le soutien au secteur privé, prêt à participer à l'investissement mais fragilisé par des handicaps structurels, doit être l'un des fondements essentiels de l'action de l'État dans ces territoires, notamment à partir de l'incitation fiscale à l'investissement. C'est du reste ce qu'il ressort de la plupart des auditions auxquelles à procéder votre Rapporteur pour la circonstance.

Enfin, afin d'illustrer les potentialités des Outre-mer et leurs atouts largement concurrentiels, votre Rapporteur a souhaité profiter de cet avis budgétaire pour apporter un éclairage sur l'une des conditions essentielles de leurs développement : l'autonomie énergétique, sans lequel tout développement endogène restera chimérique. Ceci est d'autant plus pertinent que le Grenelle de l'environnement et la Lodéom ont fixé des objectifs clairs en terme d'autonomie énergétique à l'horizon 2030, notamment grâce aux énergies renouvelables.

La Lodéom et le CIOM ont posé les jalons d'un développement endogène. Ce projet de budget s'applique malgré tout à donner au Gouvernement et aux acteurs de terrain les moyens de réaliser les objectifs fixés, alors même que nous traversons une crise économique et financière de grande ampleur qui grève la marge de manœuvre des pouvoirs publics. Votre rapporteur ne peut donc que se féliciter de la constance de l'engagement de l'État auprès de ces territoires, dont il faut cependant attendre qu'il soit durablement adapté à d'irréductibles particularismes.

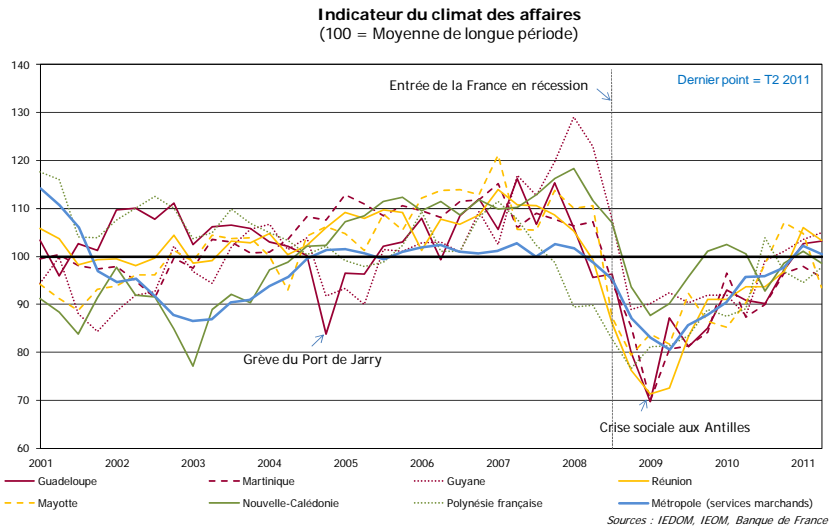




## I.— LA CRISE ÉCONOMIQUE GRÈVE TOUJOURS LA REPRISE DE LA CROISSANCE

En 2010, l'économie des départements et collectivités d'outre-mer (DCOM) s'est améliorée après une année 2009, il est vrai marquée par un repli historique de l'activité expliquée en partie par les mouvements sociaux qui ont frappé certains de nos territoires au cours de l'hiver 2008-2009.

Au premier trimestre 2011, l'IEDOM et l'IEOM<sup>(1)</sup> constataient la **poursuite de l'amélioration de la situation économique** de l'Outre-mer français, à l'exception de la Polynésie française dont l'activité se caractérisait par un ralentissement durable. L'indicateur du climat des affaires (ICA) connaissait alors une embellie dans la majorité des DCOM, dépassant la moyenne de longue période sans toutefois atteindre le niveau connu avant les crises de 2009. Toutefois, des **points d'inquiétude** laissaient présager un essoufflement de la reprise dans les outre-mer. À l'instar des économies avancées, **l'amélioration de la conjoncture économique des DCOM a marqué le pas au cours du deuxième trimestre de l'année 2011**. De manière générale, seule la Guyane semble poursuivre une progression. La Guadeloupe et la Réunion se stabilisent tandis que la Martinique et la Nouvelle Calédonie connaissent un léger repli. La situation de Mayotte se dégrade en revanche fortement, alors qu'aux yeux des instituts d'émission, « *le pessimisme est toujours à l'œuvre en Polynésie* ». Sur tous les territoires, **l'ICA semble marquer une pause depuis le début de l'année 2011**.

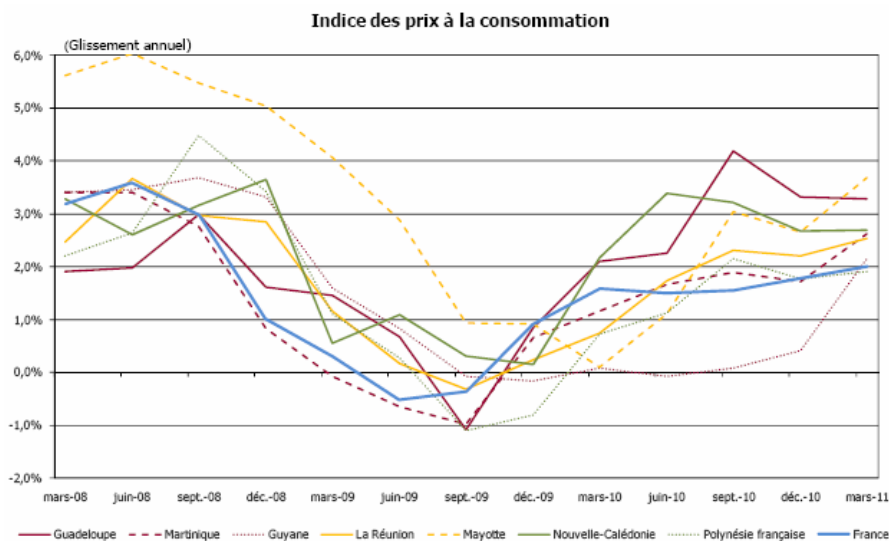


(1) Institut d'émission des départements d'outre-mer et Institut d'émission d'outre-mer

Le **marché du travail** apparaît toujours très dégradé. En effet, même si sa détérioration a connu un ralentissement au premier trimestre de l'année 2011, l'amorce de reprise n'a en général pas été suffisante pour apaiser les tensions sur le marché du travail, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie. Dans les départements d'outre-mer (DOM), la hausse du nombre de demandeurs d'emploi demeure contenue à la Réunion (+0,8 %), la Martinique (+0,3 %) et la Guyane (+0,2 %), au contraire de la Guadeloupe, où la situation continue de se détériorer (+1,2 % après une augmentation de 3 % au premier trimestre).

Le niveau d'**investissement des entreprises** reste en retrait, ce qui pourrait compromettre la reprise économique. Dans ce contexte, certaines mesures fiscales du projet de loi de finances pour 2012, comme la suppression du dispositif de l'abattement d'un tiers sur les résultats des sociétés ultramarines, ont surpris votre Rapporteur. Les économies d'Outre-mer subissent avec retard les conséquences des crises qui frappent la métropole et il est nécessaire de bien prendre en compte les spécificités de ces territoires.

En revanche, **l'inflation** reste contenue au deuxième trimestre, après un premier trimestre de hausse relativement marquée. Le glissement annuel est de 2,6 % pour l'ensemble de l'outre-mer, avec une légère différence entre les DOM (2,7 %) et les COM (2,3 %). Ce constat d'ensemble recouvre néanmoins des **réalités variées**. Ainsi, l'inflation connaît un ralentissement en Guadeloupe, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie et une accélération à la Martinique, à la Réunion et en Polynésie française. À ce stade de son analyse, votre Rapporteur tient à souligner le contraste entre les données économiques concernant l'économie mahoraise et les ressentis de la population qui s'est mobilisée contre la cherté de la vie quotidienne.



En **Guadeloupe**, la reprise économique marque une pause en 2011. En 2010, l'économie guadeloupéenne a enregistré une croissance de son activité même si le taux de chômage s'est dégradé pour atteindre 23,8 %. Le BTP et l'industrie ont été les secteurs d'activité les plus touchés par cette envolée.

En revanche, la consommation des ménages s'est nettement améliorée en 2010. Cette progression s'explique notamment par le redressement de l'activité des entreprises du commerce, qui a permis à l'ensemble des importations de biens et produits destinés aux ménages de retrouver pratiquement leurs niveaux d'avant-crise. L'investissement des entreprises est toutefois resté en retrait. Les importations de biens se sont accrues de 12,2 % par rapport à 2009, sans pour autant atteindre le niveau observé en 2008. Les exportations se sont quant à elles réduites de 8,7 %, pour atteindre leur plus bas niveau depuis 2001 : cette contraction a résulté de l'arrêt brutal des exportations de bananes au cours du premier trimestre 2010, à la suite des pluies de cendres du volcan Montserrat.

L'activité touristique s'est améliorée au troisième trimestre avec l'ouverture de la haute saison touristique. La fréquentation hôtelière a ainsi connu une progression du nombre de nuitées de 17 % par rapport à 2009.

En 2011, l'économie guadeloupéenne s'est stabilisée, notamment en raison de la prudence des chefs d'entreprises, qui attendent une consolidation des fondamentaux de l'économie avant de relancer l'investissement. Certains secteurs apparaissent particulièrement fragilisés, comme l'industrie agroalimentaire, voire très dégradés, à l'instar du BTP.

En **Martinique**, l'activité économique demeure incertaine au premier semestre 2011. Pourtant, en 2010, l'économie de la Martinique était repartie à la hausse après une récession historique en 2009. L'indice de consommation des ménages avait augmenté de 1,7 %, mais principalement poussé par la hausse des produits pétroliers. Le marché du travail est demeuré stable, avec un taux de chômage à 21 %, en baisse de 0,7 point comparé à celui enregistré en 2009.

Les recettes d'octroi de mer ont augmenté de 10 % en 2010, sous l'effet principal de la hausse des importations. Les exportations ont suivi un profil similaire, avec une augmentation de 19,9 %, portées essentiellement par celles des produits agricoles et celles des produits énergétiques (4,2 %). Le secteur du tourisme a attesté d'une évolution favorable au cours de l'année 2010 tandis que celui des bâtiments et des travaux n'a pas connu de véritable reprise.

Toutefois, le premier trimestre de l'année 2011 a été marqué par de nouveaux conflits sociaux qui ont pénalisé la reprise entrevue dans certains secteurs. L'ICA témoigne de nouveaux signes d'essoufflement, qui s'explique avant tout par le manque de visibilité que condamnent les chefs d'entreprises. Cette incertitude laisse planer le doute sur la vigueur de la croissance à venir.

En **Guyane**, le ralentissement a été moins marqué en 2011 que sur les autres territoires. En 2010, l'indice des prix à la consommation a progressé de

0,4 %, après une baisse de 0,2 % en 2009. Le marché du travail s'est détérioré mais à un rythme plus lent qu'en 2009 et le taux chômage est resté stable à 21 %. Les importations ont progressé de 13,9 %, notamment celles des biens d'équipement et des industries agroalimentaires (+22,2 %), ce qui traduit une relance de la consommation des ménages et une reprise de l'investissement des entreprises. Par ailleurs, les investissements publics, avec la construction ou la rénovation d'infrastructures de transport, sont restés relativement dynamiques.

L'activité spatiale a enregistré une forte croissance tandis que le secteur primaire a connu un léger regain d'activité. Le secteur du bâtiment et des travaux publics s'est nettement amélioré, et l'activité touristique a quant à elle retrouvé son dynamisme en fin d'année 2010.

Si l'amélioration de l'activité s'est poursuivie au cours du premier semestre 2011, la plupart des secteurs, à l'exception de l'agroalimentaire, anticipent un repli pour le trimestre à venir.

À **La Réunion**, la situation est assez préoccupante. Le coup d'arrêt a été violent, notamment dans le secteur du bâtiment, ce qui a provoqué une hausse importante du chômage en 2010 (28,9 %). Si l'activité s'est un peu redressée dans plusieurs activités (industries agroalimentaires, commerce, services marchands et tourisme), la fin de la période des grands travaux fait des années 2004-2008 un lointain souvenir.

En 2011, la consommation des ménages a entamé une progression et le niveau de l'investissement des entreprises s'est un peu redressé. Malgré cette légère embellie, les signes de faiblesse sont nombreux notamment dans le secteur du bâtiment, de l'industrie agroalimentaire et des services marchands. Seule l'activité touristique connaît une dynamique assez forte.

À **Mayotte**, l'année 2010 se caractérise par une croissance morose. Déjà observée en 2009, la dégradation du marché du travail semble s'être poursuivie. La consommation des ménages a décéléré malgré la progression du SMIG, sous l'effet de la hausse des prix de certains produits. L'investissement des entreprises est resté mal orienté durant l'année à cause du manque de dynamisme de la majorité des secteurs d'activité. Dans la continuité de 2009, l'activité de la *quasi* totalité des secteurs est restée atone en dépit d'un certain redressement en fin d'année 2010. En revanche, le secteur touristique a enregistré une progression, liée à l'initiative des partenaires du secteur touristique qui ont consenti de gros efforts afin de promouvoir la destination de Mayotte auprès de compagnies de croisière et des touristes particuliers. Le commerce et le secteur des services se sont détériorés considérablement en raison de la faiblesse de la demande et de la multiplicité des conflits sociaux en 2010.

En 2011, Mayotte a connu au premier trimestre une hausse timide, portée par des anticipations élevées d'investissement et une croissance relative de la plupart des secteurs d'activité. La situation s'est par la suite dégradée

sensiblement. Ce retournement s'explique en partie par les tensions sociales marquées qui ont franchi un nouveau seuil au début de l'automne 2011. Par ailleurs, dans un contexte marqué par d'importantes difficultés financières pour les collectivités territoriales, les grands chantiers initiés en 2010 ont été suspendus. Cet arrêt brutal de la commande publique, soutien essentiel de l'économie mahoraise, a surtout pénalisé le secteur du bâtiment, principal pourvoyeur d'emplois.

À **Saint-Pierre et Miquelon**, la conjoncture économique s'est améliorée durant l'année 2010. La situation du marché de l'emploi s'est redressée, le nombre mensuel moyen de demandeurs d'emploi atteignant l'un des niveaux les plus faibles depuis une dizaine d'années. Les échanges commerciaux ont affiché une embellie notamment avec une augmentation des exportations de 15 % et des importations de 24 %.

Certains secteurs d'activité ont connu un regain de dynamisme en 2010. L'activité halieutique s'est améliorée considérablement par rapport à l'année 2009 pour retrouver son niveau de 2008. Le secteur du BTP a maintenu son dynamisme grâce à la commande publique et à l'augmentation du nombre de permis de construire déposés par la demande privée (de 86 en 2009 à 156 en 2010). Enfin, Saint-Pierre et Miquelon a connu une hausse des entrées touristiques : plus de 12 300 touristes ont été enregistrés, soit une hausse de 5 % par rapport à 2009.

Le premier trimestre 2011 se caractérise en revanche par une dégradation de tous les indicateurs économiques. La consommation des ménages s'est contractée, tandis que l'investissement entrainé dans le même temps dans une phase de stabilisation. La hausse du prix de l'énergie a entraîné un renchérissement des importations, provoquant une nouvelle dégradation de la balance commerciale. Surtout, la fermeture, *a priori* définitive, de l'usine de transformation des produits de la pêche de Saint-Pierre est une très mauvaise nouvelle pour l'économie locale et la situation de l'emploi.

En **Nouvelle-Calédonie**, l'économie de la Nouvelle-Calédonie est repartie à la hausse en 2010 après un ralentissement en 2009. Sur l'ensemble de l'année, le nombre de demandeurs d'emploi a diminué de 5 %. La consommation des ménages a progressé en dépit de la hausse des prix, ce qui a permis aux importations de biens alimentaires et de véhicules de tourisme de repartir à la hausse (respectivement +11 % et +12 %). Après une baisse de 23 % en 2009, les importations de biens d'équipement ont progressé de 23 % en 2010, du fait de l'impulsion de différents projets tel que la construction de l'usine du Nord. Au plan sectoriel, les activités du nickel restent le principal moteur de la croissance économique du territoire, surtout dans un contexte de forte hausse des prix. En revanche, l'activité touristique a connu un fléchissement en début d'année 2010 tandis que le tourisme de croisière progressait par rapport à 2009 (+55 % sur un an). Pour sa part, le BTP est bien orienté, profitant des grands chantiers en cours (montée en charge de l'usine du Nord, logements sociaux et aéroport).

Le début de l'année 2011 a été toutefois marqué par des tensions politiques et le passage de la tempête tropicale *Vania*, qui a notamment affecté le secteur agricole. Après un premier semestre de forte hausse, l'activité semble s'essouffler dans la deuxième moitié de l'année 2011. Même si le secteur touristique et l'aquaculture donnent des signes de satisfaction, le BTP se dégrade légèrement, de même que la production métallurgique. Alors que l'ICA est redescendu à son niveau de fin 2010, les perspectives demeurent incertaines pour l'année 2012, même si les prévisions d'investissement à un an, sans retrouver les niveaux de 2008, ne semblent pas affectées par ce repli.

En **Polynésie française**, la détérioration de l'économie polynésienne s'est poursuivie en 2010. Contrairement à 2009, l'indice général des prix à la consommation s'est amélioré. Le glissement annuel s'affichait à 1,7 % en fin d'année 2010, soit à un rythme comparable à celui observé à la métropole à 1,8 %. Le marché du travail a continué à se dégrader, près de 1 700 emplois ont été détruits sur les neuf premiers mois de l'année 2010, malgré les aides reconduites par le gouvernement polynésien. La consommation des ménages a subi le contre coup de cette détérioration du marché de l'emploi.

Tous les secteurs d'activité ont connu une situation de recul similaire. L'activité commerciale a fléchi en raison de la faiblesse de la demande intérieure, en dépit des efforts consentis sur les prix de ventes. Dans le même temps, le courant d'affaires des entreprises industrielles s'est dégradé, conséquence des difficultés d'écoulement dans le marché local. Le secteur touristique a enregistré, quant à lui, une baisse de son activité. Le territoire a accueilli, en 2010, 153 919 touristes contre 160 447 en 2009, soit une baisse de 4,1% en un an.

En 2011, l'activité a connu un nouveau repli, principalement en raison de l'instabilité politique, qui a conduit à un nouveau renversement du Gouvernement le 1<sup>er</sup> avril 2011. Les acteurs économiques et les syndicats ont manifesté l'exigence d'une stabilisation politique à même de relancer la commande publique et l'emploi. Au deuxième semestre, le pessimisme a légèrement reculé grâce à une embellie du secteur primaire et de l'hôtellerie. Toutefois, la confiance des investisseurs est très limitée, tant les perspectives sont négatives pour les prochains mois.

À **Wallis-et-Futuna**, l'année 2010 a été plutôt favorable. La principale inquiétude vient du vieillissement de la population. Les jeunes quittent le territoire pour leurs études et ne reviennent jamais par la suite. L'activité économique est en retrait en 2011, notamment du fait de l'arrêt de plusieurs importants chantiers qui pénalise le secteur du BTP. Ces difficultés sont renforcées par les retards pris dans l'attribution de marchés de grande ampleur comme celui du stade de Kafika ou les travaux du lycée. Au premier semestre, l'interruption du fret maritime a très fortement bloqué une économie très dépendante des approvisionnements extérieurs, tant en matières premières qu'en biens de consommation. C'est pourquoi le rétablissement des liaisons maritimes au second semestre a permis un redressement de certains secteurs d'activités comme le commerce. Wallis-et-Futuna connaît donc un regain d'activité encourageant pour la fin de l'année.

## II.— LE BUDGET DE LA MISSION « OUTRE-MER » : PRÉSERVER L'ESSENTIEL EN PÉRIODE DE CRISE

### A.— LA MISSION NE REND QUE PARTIELLEMENT COMPTE DES RESSOURCES AFFECTÉES À L'OUTRE-MER

Les crédits de la mission « outre-mer » ne représentent qu'une partie du soutien à ces territoires. En effet, d'une part, l'effort financier de l'État est plus large que le périmètre de la mission « outre-mer » et, d'autre part, les collectivités ultramarines bénéficient de l'effort budgétaire de l'Union européenne à travers deux instruments financiers : les fonds structurels pour ce qui concerne les régions d'outre-mer, le fonds européen de développement pour ce qui concerne les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

#### 1. Une politique nationale transversale qui dépasse la mission « outre-mer »

Le soutien de l'État aux territoires ultramarins dépasse de beaucoup les seuls crédits présentés dans la mission « outre-mer ». En effet, selon le document de politique transversale, que votre Rapporteur regrette de ne pas avoir eu à sa disposition plus tôt <sup>(1)</sup>, la politique transversale de l'État à destination de l'Outre-mer est portée par 89 programmes relevant de 27 missions différentes pour 2012, contre 91 programmes et 28 missions en 2011. D'une manière globale, l'effort public consacré aux territoires ultramarins, représente 13,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 13,4 milliards d'euros en crédits de paiement, contre respectivement 13,7 et 13,3 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2011.

Par ailleurs, ces dépenses budgétaires sont complétées par des dépenses fiscales, dont le niveau pour 2012 est estimé à 2,958 milliards d'euros.

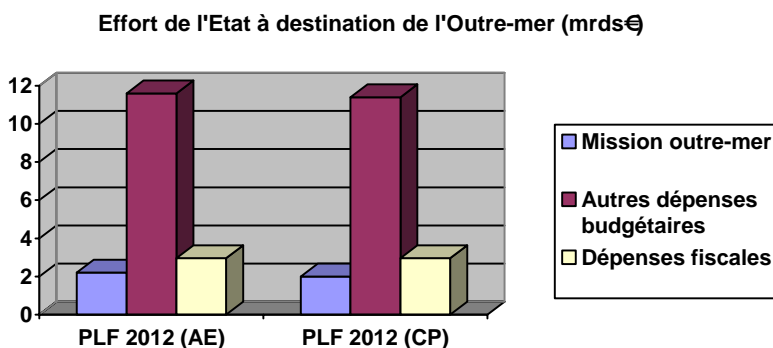
#### Principales dépenses fiscales en faveur de l'Outre-mer

- réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'Outre-mer avant le 31 décembre 2017 ;
- réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des DOM de la cotisation résultant du barème de l'impôt sur le revenu (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion ; 40 % en Guyane) ;
- régime de TVA des départements de la Guadeloupe, de la Martinique, et de la Réunion, fixation des taux à 8,5 % pour le taux normal ;
- exclusion des DOM du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants.

---

(1) le DPT n'était pas disponible officiellement à la date du 2 novembre 2011, soit une semaine après l'examen des crédits de la mission « outre-mer » en commission des affaires économiques et une semaine avant l'examen des crédits de cette mission en séance publique.

En somme, l'effort total de l'État en faveur de l'Outre-mer s'élève à 16,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 16,4 milliards en crédits de paiement. La mission « outre-mer » ne représente ainsi que 13 % des autorisations d'engagement et 12 % des crédits de paiements mis à disposition des territoires ultramarins.



Source : Programme annuel de performance pour 2012

## 2. Le soutien budgétaire de l'Union européenne

Votre Rapporteur a analysé en détail l'apport financier communautaire l'an dernier. Les programmes de l'Union européenne suivant par essence une programmation pluriannuelle, les crédits affectés aux départements d'outre-mer, bénéficiant du statut de régions ultrapériphériques (RUP), aux collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie, répondant au statut de pays et territoires d'outre-mer (PTOM), n'ont pas évolué depuis le précédent rapport pour avis.

Néanmoins, alors que la Martinique présidait la Conférence des régions ultrapériphériques européennes en cette fin d'année 2011, votre Rapporteur ne peut passer sous silence la contribution de l'Union européenne à destination de l'Outre-mer.

### *Les fonds structurels européens*

Les fonds structurels européens bénéficient aux départements d'outre-mer, au titre du statut de régions ultrapériphériques. Ainsi, pour la période 2007-2013, les DOM sont éligibles à la politique de cohésion économique et sociale et bénéficient des financements communautaires au titre de l'objectif « Convergence », (qui concerne les régions européennes dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire) et de l'objectif « Coopération territoriale ».



<b>MONTANTS DES FONDS STRUCTURELS CONVERGENCE 2007-2013</b>				
<i>(en M€ courants)</i>				
<b>RUP</b>	<b>FEDER</b>	<b>FEDER RUP</b>	<b>FSE</b>	<b>Total</b>
<b>Guadeloupe</b>	422	120	185	728
<b>Guyane</b>	257	48	100	405
<b>Martinique</b>	310	107	98	515
<b>Réunion</b>	808	206	517	1 531
<b>Total</b>	1 798	482	900	3 179

Source : ministère de l'outre-mer

Par ailleurs, Les DOM sont également éligibles à la politique de développement rural et bénéficient d'un montant de 631 millions d'euros du FEADER, le Fonds européen agricole pour le développement rural. La répartition des crédits entre les quatre DOM est la suivante :

<b>FEADER</b>	
<i>(en millions d'euros courants)</i>	
Guadeloupe	138
Guyane	74
Martinique	100
Réunion	319

Source : ministère de l'outre-mer

Enfin, les DOM sont enfin éligibles à la politique de la pêche et bénéficient de 34,25 millions d'euros du Fonds européen pour la Pêche (FEP), géré par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche.

### ***Le fonds européen de développement (FED)***

Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) sont éligibles au fonds européen de développement (FED), dont les dotations demeurent largement inférieures aux aides dont bénéficient les régions ultrapériphériques.

Comme l'expliquait votre Rapporteur à l'occasion du rapport pour avis remis à l'automne 2010 sur le projet de loi de finances pour 2011, les concours financiers européens alloués aux PTOM au titre des deux derniers exercices couvrent la période 2008-2013 (X<sup>ème</sup> FED) avec une enveloppe de 286 millions d'euros allouée aux PTOM.

## MONTANTS ACCORDÉS AUX PTOM DANS LE CADRE DU X<sup>ème</sup> FED

PTOM	X <sup>ème</sup> FED <i>en millions d'euros (période 2008-2013)</i>
Nouvelle-Calédonie	19,81
Polynésie française	19,79
Terres australes et antarctiques françaises	-
Wallis et Futuna	16,49
Mayotte	22,92
Saint-Pierre-et-Miquelon	20,74

Source : ministère de l'outre-mer

### B.— DES DOTATIONS DU PROJET DE BUDGET DANS LA CONTINUITÉ DE LA LODÉOM

Pour ce qui concerne le programme « Emploi outre-mer », dont les deux actions sont appelées à faciliter la création d'emplois ainsi que l'accès au marché du travail d'une part, et le soutien aux entreprises d'autre part, votre Rapporteur ne peut que se féliciter de l'augmentation constatée, en autorisations d'engagements (+1,3 %) et surtout en crédits de paiement (+4,7 %), dont le niveau atteint un peu moins de 1,4 milliard d'euros.

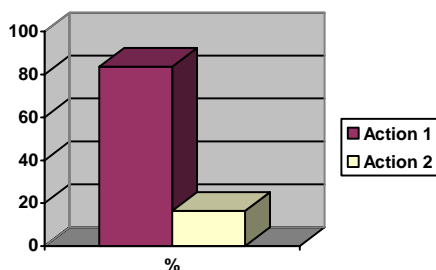
S'agissant du programme « Conditions de vie outre-mer », qui représente près de 642 millions d'euros, le gain constaté en autorisations d'engagements est compensé en crédits de paiements (+0,8 % contre -0,8 %).

D'une manière générale, l'évolution des crédits traduit la volonté de poursuivre la mise en œuvre des engagements pris par le Gouvernement en faveur de l'Outre-mer lors du CIOM du 6 novembre 2009.

#### 1. Le programme 138 : Emploi outre-mer

Le programme 138 « Emploi outre-mer » regroupe deux actions dont l'objectif est de faciliter la création d'emplois et l'accès au marché du travail des ultramarins, dans un contexte de fort taux de chômage (21 % en Guyane, 23,8% en Guyane, 21% en Martinique, 28,9 % à la Réunion etc..). **Il est doté de 1,39 milliard d'euros.**

## RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 ENTRE LES 2 ACTIONS



Source : Programme annuel de performance pour 2012

**L'action 1** « soutien aux entreprises » vise à réduire le coût de production et le coût du travail. Le principal dispositif de cette action est constitué des exonérations de cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs (97,5% des crédits). L'action regroupe également les crédits affectés à l'aide au fret et à l'aide à la rénovation hôtelière créées par la Lodéom.

**L'action 2** « aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » s'articule principalement autour du dispositif du **Service Militaire Adapté (SMA)**, dont le Président de la République a annoncé en 2009 vouloir doubler le contingent de volontaires (de 3 000 à 6 000).

### CREDITS DU PROGRAMME 138 – EMPLOI OUTRE-MER

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagements			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI 2011	Demandées pour 2012	variation %	Ouverts en LFI 2011	Demandés pour 2012	variation %
<b>Mission outre-mer</b>		<b>2 155 921 275</b>	<b>2 179 145 041</b>	<b>1,1</b>	<b>1 977 269 978</b>	<b>2 034 923 295</b>	<b>2,9</b>
<b>138</b>	<b>Emploi outre-mer</b>	<b>1 350 829 233</b>	<b>1 368 011 244</b>	<b>1,3</b>	<b>1 330 524 697</b>	<b>1 393 231 244</b>	<b>4,5</b>
1	Soutien aux entreprises	1 110 971 606	1 143 687 153	2,9	1 110 897 070	1 144 187 153	3
2	Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	239 857 627	224 324 091	-6,5	219 627 627	249 044 091	1,9

Source : Programme annuel de performance

S'agissant de l'action n° 1, votre Rapporteur souhaite faire part de sa satisfaction quant au **déploiement de l'aide au fret**, après des débuts difficiles. L'article 24 de la Lodéom prévoyait la mise en place d'un dispositif de compensation de certains coûts de transport, au profit des entreprises situées dans les DOM, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte, à Saint-Pierre et Miquelon, et à Wallis et Futuna. Les modalités d'application de cette compensation dite « aide au fret » ont été précisées par le décret n° 2010-1687 du 29 décembre 2010. Dans les régions ultrapériphériques ainsi qu'à Saint-Martin et

à Saint-Barthélemy, ce dispositif prend la forme d'une contrepartie nationale à l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts liés aux handicaps des régions ultrapériphériques, mentionnée à l'article 11 du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen.

Ce dispositif vise à abaisser les frais de transports :

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

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

L'aide au fret a toutefois été mise en œuvre avec retard : la circulaire d'application n'ayant été signée que le 30 mars 2011.

Dans le cadre de l'action n° 2, votre Rapporteur souhaite **présenter de manière approfondie le dispositif du SMA**, dont la réussite est saluée par tous sur le terrain : chefs d'entreprises, élus et, bien évidemment, jeunes concernés. Le SMA propose à des jeunes, sous contrat de volontaires stagiaires, de les resocialiser tout en leur donnant des compétences professionnelles pour les amener, en fin de stage, vers l'insertion dans la vie active civile, soit par le biais d'un contrat d'embauche, soit par l'entrée en formation professionnelle certifiante.

La montée en puissance du SMA, voulue par le chef de l'État, doit être conduite sur quatre ans, selon 4 axes principaux :

- acquérir ou réaliser l'infrastructure nécessaire pour l'accueil des volontaires et des cadres supplémentaires et doter les unités du SMA d'outils de formation performants ;
- mettre en œuvre un concept de formation différenciée, adapté au niveau de recrutement des volontaires et aux situations socio-économiques locales, en s'appuyant sur :
  - le maintien d'un cursus long de formation, essentiellement au profit du public cœur de cible du SMA, dont la durée sera adaptée aux opportunités de parcours intégrés conduisant à une formation complémentaire diplômante (8 – 10 – 12 mois);
  - la création d'un cursus court d'accompagnement vers l'emploi, principalement pour le nouveau public (6 mois);
- garantir le flux du recrutement et le niveau de l'insertion par le développement de synergies indispensables avec les acteurs (locaux et nationaux) de l'orientation et de l'insertion de la jeunesse et les fédérations professionnelles, ainsi que par la consolidation du partenariat stratégique avec l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (Ladom) ;

- renforcer l'efficacité et la qualité de l'action du SMA, en poursuivant la politique d'optimisation de la ressource humaine et de rationalisation des emprises, et en participant à la recherche de cofinancements avec les collectivités territoriales ;

De manière générale, l'objectif est de pouvoir maintenir en permanence la capacité d'intervention du SMA, aux côtés des armées, dans le cadre des plans de protection, de secours et d'aide aux populations.

Cette montée de la capacité de prise en charge doit suivre un calendrier précis dont il convient de rappeler les principales étapes.

<b>Phase 1 (2010)</b>	<b>Lancement du SMA 6000</b> - Lancer les études et réaliser les premiers travaux d'infrastructure (priorité à l'hébergement). - Mettre en place les nouveaux cursus différenciés de formation. - Expérimenter l'ouverture des stages aux volontaires diplômés, mais en situation de chômage.
<b>Phase 2 (2011)</b>	<b>Année charnière</b> - Poursuivre la montée en puissance de l'infrastructure (priorité à la formation). - Affecter l'encadrement supplémentaire. - Proposer au moins 4 000 contrats de volontariat.
<b>Phase 3 (2012-2013)</b>	<b>Montée en charge</b> - Accroître la capacité d'accueil du SMA au delà des 5 000 contrats de volontariat. - Évaluer l'ingénierie de formation différenciée, pour être en mesure de l'adapter le cas échéant.
<b>Phase 4 (2014)</b>	<b>Plein fonctionnement</b>

Source : ministère de l'outre-mer

Le tableau ci-dessous rend compte des moyens supplémentaires ayant été dégagés, pour parfaire la montée en puissance puis assurer le fonctionnement pérenne du nouvel outil ainsi obtenu, le SMA 6000.

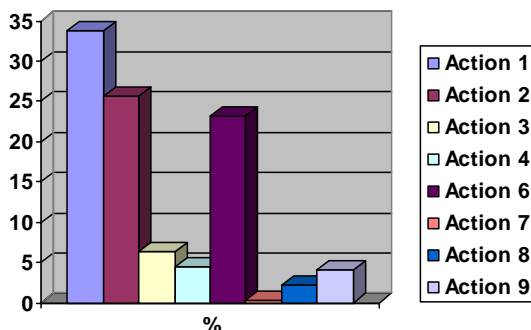
	<b>2010</b>		<b>2011</b>		<b>2012</b>		<b>2013</b>	
<b>en M€</b>	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>TOTAL</b>	143,26	131,95	201,17	180,94	185,97	210,69	193,6	197,13

Source : ministère de l'outre-mer

À cet égard, votre Rapporteur prend acte de l'engagement de Mme la Ministre de ne pas affecter l'effort d'amélioration et d'extension des structures du SMA au titre des économies budgétaires exigées par le contexte financier général, tel qu'annoncé par le Premier Ministre à tous les ministères.

## 2. Le programme 123 : Conditions de vie outre-mer

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » regroupe huit actions dont la majeure partie des crédits est tournée vers des objectifs précis : l'amélioration de l'accès au logement, l'aménagement du territoire, la continuité territoriales. **Il est doté de 642 millions d'euros** (baisse de 0,8 %).



**L'action 1** « Logement », la plus largement dotée, vise à accroître qualitativement et quantitativement l'offre de logements sociaux, à accompagner les politiques d'aménagement et de rénovation urbains, à résorber l'habitat insalubre et à améliorer la sécurité du parc social antillais à l'égard du risque sismique.

**L'action 2** « Aménagement du territoire » inclut les mesures relatives à l'animation et au suivi des contrats de projet et conventions de développement, ainsi que la participation à l'ensemble des financements des acteurs publics en matière d'infrastructures et d'aménagement.

**L'action 3** « Continuité territoriale » regroupe des mesures relatives au désenclavement avec la métropole (notamment pour les étudiants) aux liaisons entre les collectivités d'une même zone géographique et aux dessertes internes à une même collectivité. Ce sujet, particulièrement sensible en Guyane, a été pris en compte par le présent projet de loi de finances.

**L'action 4** « Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport », qui ne concerne pas directement les compétences de la commission des affaires économiques, a surtout permis, en 2011, le financement de l'Année des Outre-mer, ce qui explique la forte réduction du budget.

**L'action 6** « Collectivités territoriales » comporte diverses mesures d'accompagnement financier et des dotations au profit des collectivités territoriales d'outre-mer. Elle finance également des mesures de secours et d'indemnisation au profit des populations, des entreprises et des infrastructures victimes de catastrophes naturelles.

**L'action 7** « Insertion économique et coopération régionales » permet la mise en place de contreparties de l'État au financement des actions de coopération territoriale.

**L'action 8** « Fonds exceptionnel d'investissement » vise à permettre la réalisation d'équipements structurants non prévus dans le cadre des contrats de projets et de développement, en vue de favoriser le développement des outre-mer, dans le cadre d'un partenariat financier avec les collectivités territoriales. On citera à titre d'exemples la mise aux normes parasismiques des bâtiments scolaires aux Antilles, l'usine de traitement d'eau en Guyane, etc.

**L'action 9** « Appui à l'accès aux financements bancaires » vise à faciliter la mise en œuvre de politiques publiques par l'intermédiaire d'une intervention financière ou technique de l'Agence française de développement au profit des collectivités territoriales.

Numéro et intitulé du programme et de l'action		Autorisations d'engagements			Crédits de paiement		
		Ouvertes en LFI 2011	Demandées pour 2012	Variation %	Ouverts en LFI 2011	Demandés pour 2012	Variation %
<b>Mission « outre-mer »</b>		<b>2 155 921 275</b>	<b>2 179 145 041</b>	<b>1,1</b>	<b>1 977 269 978</b>	<b>2 034 923 295</b>	<b>2,9</b>
<b>123</b>	<b>Conditions de vie outre-mer</b>	<b>805 092 042</b>	<b>811 133 797</b>	<b>0,8</b>	<b>646 745 281</b>	<b>641 692 051</b>	<b>-0,8</b>
1	Logement	274 500 000	274 500 000	0	195 302 871	215 600 000	9,5
2	Aménagement du territoire	201 511 481	208 866 428	3,6	147 788 123	149 935 309	1,5
3	Continuité territoriale	51 600 000	51 450 000	-0,3	51 600 000	51 450 000	-0,3
4	Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport	37 983 420	35 498 510	-6,6	37 983 420	35 498 510	-6,6
6	Collectivités territoriales	196 697 141	188 018 859	-4,5	180 214 892	157 874 899	-12,4
7	Insertions économiques et coopérations régionales	2 800 000	2 800 000	0	2 800 000	2 800 000	0
8	Fonds exceptionnel d'investissement	10 000 000	17 000 000	41,2	21 522 642	19 000 000	-11,7
9	Appui à l'accès aux financements bancaires	30 000 000	33 000 000	9,1	9 533 333	9 533 333	0

Source : Programme annuel de performance

**Votre Rapporteur a souhaité concentrer son analyse sur les thématiques qui lui semblent toucher de près les compétences de la commission des affaires économiques** : le logement, la continuité territoriale, la coopération régionale, le fonds exceptionnel d'investissement et l'appui à l'accès aux financements bancaires.

### *Le logement*

La situation du logement social dans les départements d'outre-mer se caractérise par des besoins très importants et spécifiques du fait, d'une part, d'une croissance démographique très supérieure pour certains d'entre eux à celle des départements métropolitains et, d'autre part, d'une très forte proportion des ménages à bas salaire. Le PIB/habitant est deux fois inférieur à celui de la

métropole et la très grande majorité de la population est donc éligible au logement social, c'est-à-dire dans une proportion bien supérieure à la moyenne nationale.

La situation des DOM en matière d'insalubrité et d'habitat indigne présente une gravité et une acuité particulières. La proportion de logements classés comme insalubres par l'État est d'environ 60 000 et concerne plus de 150 000 personnes. Les cinq DOM connaissent des situations différentes selon leur géographie ou leur environnement, mais ont en commun une urbanisation rapide et difficilement maîtrisée.

Nombre de logements insalubres	
La Réunion	16 2000
Mayotte	14 000
Guyane	12 000
Guadeloupe	11 000
Martinique	6 000 à 10 000

Source : ministère de l'outre-mer

La politique du logement dans les DOM s'inscrit dans un contexte de contraintes spécifiques où dominent :

– des besoins très importants liés au rattrapage des retards actuels et à une croissance démographique moyenne très forte sur la décennie 2000-2010 dans certains départements (de 1,5 à 3,7 % par an), quatre fois supérieure à celle de la métropole ;

– un contexte social marqué par une forte proportion de faibles revenus, et par conséquent une majorité de la population éligible au logement social, un taux de chômage très élevé et un phénomène de forte décohabitation des ménages ;

– une pénurie de foncier urbanisable et des surcoûts de constructions liés à l'éloignement, à l'insularité et aux risques naturels et sismiques.

À titre d'exemple, on recense en Guadeloupe près de 15 000 demandes de logement social : 72 % des demandeurs disposent d'un revenu inférieur au SMIC mensuel et 13 % d'entre eux sont sans ressources. Le niveau de la demande de logement social varie autour de 10 000 en Martinique et en Guyane tandis qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010, il atteignait 22 300 à La Réunion.

**Dans ce contexte, il faut saluer de la sanctuarisation de la ligne budgétaire unique (LBU), non remise en cause cette année. L'action de l'État en faveur du logement social et de la résorption de l'habitat insalubre se poursuit donc dans la continuité des décisions du CIOM du 6 novembre 2009 et de la Lodéom.**



Néanmoins, on ne saurait occulter que sur le terrain, les opérateurs du logement social sont de plus en plus demandeurs d'un produit d'accès sociale adapté à l'Outre-mer. De même, votre Rapporteur est d'avis qu'il convient de réfléchir aux possibilités d'affecter des lignes de la LBU par zone, et de consacrer une ligne de la LBU au logement évolutif social (LES) et à l'aide à l'amélioration de l'habitat (AAH).

Par ailleurs, si le ministère de l'outre-mer est en mesure de fournir des ordres de grandeur sur les besoins en logement dans les territoires ultramarins, votre Rapporteur appelle de ses vœux le lancement d'une opération de grande ampleur d'identification précise des besoins en fonction des territoires.

Par ailleurs, concernant plus précisément la lutte contre l'habitat indigne, **votre Rapporteur se félicite qu'à la suite du vote de 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, l'arrêté fixant les barèmes de l'aide financière de même que l'indispensable circulaire interministérielle relative aux modalités de mise en œuvre des différentes dispositions soient annoncées pour la fin de l'année 2011.**

### *La continuité territoriale*

La continuité territoriale a été profondément réformée par la Lodeom, qui a créé un fonds de continuité territoriale pour le financement des aides au déplacement des résidents d'outre-mer, et réorganise ces aides, tout en conservant la structure par public cible :

- l'aide à la continuité territoriale pour tout public, en prolongement de la dotation de continuité territoriale (ACT);
- le passeport-mobilité études pour les étudiants et les lycéens (PME);
- le passeport-mobilité formation professionnelle (PMFP) pour les personnes ayant un projet d'insertion professionnelle.

	Avant la loi du 27 mai 2009 LODEOM	Après la loi du 27 mai 2009 LODEOM
Tout public	Dotation de Continuité Territoriale (DCT)	Aide à la Continuité Territoriale (ACT)
Étudiants	Passeport Mobilité, volet étudiants	Passeport pour la Mobilité des Etudes (PME)
Formation Professionnelle	Passeport Mobilité, volet formation professionnelle (aide au déplacement)	Passeport pour la Mobilité de la Formation Professionnelle (PMFP) (aide au déplacement et aides pédagogiques)

Source : ministère de l'outre-mer

Le déploiement de ces nouveaux dispositifs est satisfaisant en 2011 dans les départements et régions d'outre-mer. Au moment de la rédaction de ce rapport, 87 % des AE et 77 % des CP ont été consommés. Toutefois quelques nuances méritent d'être apportées. En effet, la mise en œuvre des aides à la continuité territoriale a été plus lente en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Il apparaît ainsi qu'en l'état, le dispositif ne soit pas véritablement adapté pour nos concitoyens résidant sur ces territoires. En effet, les aides sont versées sous conditions de ressources et il semblerait que les plafonds fixés soient trop bas dans ces régions, ne tenant ainsi pas assez compte des prix du billet d'avion particulièrement élevés. **Votre Rapporteur prend donc acte de l'annonce par la ministre de l'outre-mer, Mme Marie-Luce Penchard, de relever ces plafonds de ressources à l'occasion de la discussion budgétaire en séance publique.**

DÉPENSES EN FAVEUR DE LA CONTINUITÉ TERRITORIALE (PRÉVISIONS 2011)						
	Aides à la continuité territoriale 2011		Passeport-mobilité, volet étudiants		Passeport-mobilité, volet formation professionnelle	
	Déplacements	Dépenses	Déplacements	Dépenses	Déplacements	Dépenses
Guadeloupe	22 418	5 169 616 €	2 566	1 350 999 €	1 336	1 082 565 €
Saint-Barthélemy	113	26 264 €	11	5 791 €	5	4 050 €
Saint-Martin	489	112 898 €	52	27 378 €	26	21 060 €
Martinique	18 554	4 204 193 €	2 577	1 356 790 €	1 498	1 213 785 €
Guyane	6 800	1 812 923 €	517	302 445 €	575	517 500 €
Réunion	20 799	6 332 673 €	4 132	2 954 380 €	2 781	3 059 650 €
Mayotte	1 524	598 649 €	1 632	1 411 296 €	406	540 645 €
Saint-Pierre-et-Miquelon	491	199 211 €	122	116 252 €	16	23 360 €
Wallis et Futuna	502	250 773 €	338	373 490 €	114	194 650 €
Polynésie Française	3 190	1 591 340 €	1 123	1 240 915 €	124	211 650 €
Nouvelle-Calédonie	9 136	4 086 141 €	1 162	1 193 374 €	267	422 650 €
<b>Total</b>	<b>84 016</b>	<b>24 384 681 €</b>	<b>14 232</b>	<b>10 333 110 €</b>	<b>7 148</b>	<b>7 291 565 €</b>

Source : ministère de l'outre-mer

### *Les insertions économiques et les coopérations régionales*

L'action « Insertion économique et coopération régionale » vise à inciter les collectivités à réduire leur isolement et à développer les échanges avec leurs voisins et de participer à la valorisation et au rayonnement du savoir-faire français.

La réalisation de cet objectif passe notamment par l'intégration régionale des collectivités territoriales d'outre-mer. De nombreuses actions sont ainsi financées sur les crédits du **fonds de coopération régionale (FCR)**. Les cinq départements d'outre-mer sont concernés depuis que la loi 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative à Mayotte a modifié les articles du Code général des collectivités territoriales insérés à l'occasion de la loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000.

**Votre Rapporteur accorde une attention particulière au développement de la coopération régionale des outre-mer, y voyant l'un des vecteurs du développement économique de ces territoires. En effet, forts d'un niveau de vie globalement supérieur à celui de leurs voisins, les départements d'outre-mer peuvent occuper une place de chef de file dans la constitution de partenariats régionaux.**

À **La Réunion**, l'enveloppe du FCR en AE a été de 494 329 euros en 2010. Elle a permis de financer 32 projets, répartis entre le secteur de la culture (49 %), le domaine de l'éducation (26 %) et celui de la recherche (8 %). Le principal territoire bénéficiaire de projets cofinancés par le FCR a été Madagascar (44 %) suivi des Seychelles (15 %).

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

À **Mayotte**, l'enveloppe FCR pour 2010 s'élevait, en AE, à 300 048 euros. La plus grosse opération cofinancée par le FCR Mayotte concerne le projet d'amélioration des conditions sanitaires dans les écoles aux Comores (35 000 €). En 2011, les Comores sont le pays premier bénéficiaire des FCR de Mayotte devant Madagascar.

En **Martinique**, le comité de gestion pour les années 2009 et 2010 a soutenu, en priorité, les actions à caractère commercial. Une large place a été faite à la sécurité civile, même si les projets dans le domaine de la santé ont également été favorisés. La Martinique est principalement tournée vers les États de l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale et vers Cuba. En 2011, la Martinique a bénéficié d'une enveloppe au titre du FCR de 450 000 euros, permettant notamment de financer une action de formation de sapeurs pompiers.

En **Guadeloupe**, en 2010, l'enveloppe en AE de FCR s'élevait à 500 080 euros. Deux appels à projets ont été lancés. Le premier a permis le cofinancement de sept opérations principalement dans le secteur culturel, comme le festival « écritures des Amériques » et le secteur environnemental, avec un projet de valorisation des expériences de gestion de la biodiversité en Guadeloupe. La Guadeloupe a consacré une part importante de ses projets au domaine de la formation et de l'environnement et a donné la priorité à ceux concernant Haïti.

En 2011, la Guadeloupe a poursuivi des partenariats dans le domaine du développement durable.

En **Guyane**, l'enveloppe de crédits prévue était de 537 586 euros en 2010. Les comités FCR de février et juin 2010 ont retenu 32 projets concernant essentiellement le Brésil. Les principaux cofinancements du FCR intéressent les domaines de l'action culturelle et sportive et de la formation, de l'éducation et de la recherche. En 2011, l'enveloppe du FCR Guyane est de 710 000 €.

### *Le fonds exceptionnel d'investissement*

Le FEI est destiné à financer en partie des équipements collectifs portés par des personnes publiques dans les départements et collectivités d'outre-mer, en partenariat avec les collectivités territoriales.

Afin d'atténuer les effets de la crise économiques qui frappe plus durement que la métropole les territoires ultramarins depuis 2009, le FEI a permis de financer des actions dans le cadre du Plan de relance mis en œuvre en Outre-mer. Dans ce cadre, les opérations mises en œuvre depuis 2009 s'inscrivent dans le cadre de la stratégie de croissance pour l'outre-mer présentée le 27 novembre 2008, dont les principales thématiques étaient le rattrapage en matière d'équipements publics, en particulier dans les domaines sanitaire et scolaire ; l'accélération du désenclavement des territoires ultramarins ; la promotion du développement durable et des énergies renouvelables ; l'adduction en eau potable et l'assainissement ; la prévention des risques naturels.

**Votre Rapporteur se réjouit donc de voir le montant des autorisations d'engagement affectées au FEI croître de plus de 40 %. Ces fonds permettront de financer des projets indispensables à l'émergence du développement endogène que tous les responsables locaux appellent de leurs vœux.**

### *L'appui à l'accès aux financements bancaires*

Cette action correspond à la bonification des prêts octroyés aux entreprises d'outre-mer par l'Agence française pour le développement (AFD).

Depuis 2010, les crédits destinés à la bonification des prêts octroyés par l'Agence française de développement (AFD) sont, conformément à la décision du conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009, portés par le budget du programme 123.

Au travers des prêts qu'elle octroie dans le secteur privé, mais aussi par son rôle d'appui technique et d'accompagnement, l'AFD favorise le financement des projets de création, de développement ou d'innovation des petites et moyennes entreprises. Elle participe également à la mise en place d'instruments de financement de haut de bilan et apporte un appui aux institutions de micro-finance, de même qu'un soutien technique pour le développement des filières professionnelles.

Sur l'enveloppe de 38 millions d'euros ouverte en LFI 2010 pour des prêts octroyés aux entreprises ou aux collectivités, 11 millions ont été engagés pour la bonification des prêts dans le secteur privé, qui enregistrent une diminution sensible par rapport à 2009. Les prêts consentis au secteur privé se sont en conséquence élevés à 64 millions contre 94 millions en 2009.

**Votre Rapporteur constate avec satisfaction qu'en 2012 des fonds spécifiques sont mis à disposition de l'Agence Française de Développement (AFD) pour favoriser l'accès aux prêts bancaires et susciter la confiance du secteur bancaire. Ces actions viendront compléter celles menées sur le terrain par les collectivités qui n'ont pas hésité à s'engager.**

Le déploiement du Fonds de garantie « agriculture et pêche » est également à souligner. En effet, dans les départements et collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, les entreprises et les entrepreneurs ultramarins du secteur agricole, de la filière bois et du secteur de la pêche (notamment les plus petits exploitants) rencontrent des difficultés récurrentes pour accéder au crédit bancaire en raison notamment de la perception, par les établissements de crédit, d'un risque élevé attaché à la fois au secteur et à la géographie.

La faiblesse de l'accompagnement des projets agricoles et forestiers par les banques (partiellement compensée par les dispositifs de défiscalisation et le système des subventions publiques) freine l'installation des jeunes agriculteurs et la capacité de développement des agriculteurs installés. C'est pourquoi, suite aux États généraux de l'outre-mer et au Conseil interministériel de l'outre-mer, l'État a souhaité prendre des mesures 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 par la mise en place d'un fonds de garantie bancaire spécifique doté par lui à hauteur de 20 millions d'euros sur la période 2010-2013.

Par ailleurs, l'AFD a développé depuis longtemps une activité de prêts aux collectivités territoriales. Au travers de ces prêts, mais aussi par son rôle d'appui technique et d'accompagnement, l'AFD favorise le financement des projets d'investissement et la réalisation d'infrastructures nécessaire au rattrapage des retards en termes d'équipements publics que connaissent les régions et collectivités d'outre-mer. Elle participe également à des programmes de restructuration financière de collectivités locales et développe des outils de préfinancement des subventions européennes. Sur l'enveloppe des 38 millions d'euros ouverte en loi de finances initiale pour 2011 dans le cadre de la bonification des prêts, 27 millions ont été engagés dans le cadre des prêts au secteur public.

### III.— LA PARTICIPATION DE L'OUTRE-MER À LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC : UN EFFORT SIGNIFICATIF

Les territoires d'outre-mer ont fourni un important effort à l'occasion de l'adoption de la Loi de finances pour 2012 et ont déjà amplement participé à l'action de réduction des dépenses fiscales menée par le gouvernement l'an dernier. Ainsi, ont-ils supporté la réduction homothétique de l'avantage en impôt prévu par l'article 199 *undecies* B du Code général des impôts ainsi que l'aménagement des avantages fiscaux à l'investissement dans la production photovoltaïque pratiquée sur la base d'un rapport général de l'Inspection des finances qui n'a traité de ce sujet que sous son angle « hexagonal ».

Pourtant, force est de constater que de nouvelles contributions sont encore demandées à l'Outre-mer dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012. S'il est parfaitement normal que l'Outre-mer contribue à l'effort national de réduction des déficits publics, votre Rapporteur ne peut qu'appeler de ses vœux une plus juste répartition des efforts demandés, qui tienne compte des spécificités de ces territoires.

#### A.— LA RÉDUCTION DES CRÉDITS INITIALEMENT PRÉVUS

Le Premier ministre a annoncé le 24 août 2011 sa volonté de réaliser 12 milliards d'économies par rapport au budget de l'État pour 2011. Ceci passe par la suppression de dépenses fiscales et de niches sociales, mais également par un effort supplémentaire de réduction des dépenses de l'État en 2012 : un milliard d'économies devait être trouvé par rapport au projet de loi de finances présenté.

L'Outre-mer contribue à cet effort, à hauteur de 48 millions d'euros en autorisations d'engagement et 56 millions au titre des crédits de paiement. Cette réduction est plutôt inquiétante alors que les territoires ultramarins sont toujours confrontés aux effets de la crise économique. Lors de l'examen des crédits de la mission « outre-mer » par la commission des affaires économiques, le 26 octobre 2011, Mme Marie-Luce Penchard, ministre de l'Outre-mer, a assuré que cet effort n'affecterait pas « *la LBU, ni la continuité territoriale, ni les dotations spécifiques telles que le fonds mahorais ou les dotations scolaires pour la Guyane* ». En revanche, d'après Mme la Ministre, « *il sera procédé à des rationalisations au niveau des dépenses de fonctionnement pour ce qui concerne le SMA* ». Pourront également être affectées « *l'aide à la rénovation hôtelière, l'aide au fret* ». Enfin, si le financement de l'agence de santé pour Wallis et Futuna et la base avancée de Guyane seront préservés, des crédits seront certainement prélevés sur l'action « social, culture, jeunesse et sports », dans la mesure où l'Année des Outre-mer « *dégage quelques marges* ».

**Votre Rapporteur souhaite néanmoins que plus de précisions soient apportées rapidement sur les réductions envisagées. En effet, le SMA est un dispositif couronné de succès et il est impensable que son financement puisse être remis en cause. Par ailleurs, le Parlement ne peut se contenter d'attendre que le gouvernement procède lui-même autoritairement à des arbitrages et votre Rapporteur regrette que les membres de la représentation nationale n'aient pas été plus associés à ces réflexions.**

#### **B.— LA POURSUITE DU « COUP DE RABOT »**

L'année dernière, l'article 58 du projet de loi de finances pour 2011 prévoyait une réduction globale de 10 % aux réductions et crédits d'impôts compris dans le champ du plafonnement global de certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu. Était notamment concernée la réduction d'impôt en faveur des contribuables résidant en France au titre des investissements relatifs à l'acquisition, la création ou la prise en crédit-bail d'investissements productifs ayant la nature d'immobilisations neuves, corporelles et amortissables, réalisés et exploités exclusivement dans les départements et collectivités d'outre-mer.

Toutefois, comme le notait votre Rapporteur dans son rapport de l'année dernière, *« afin de garantir le financement des investissements outre-mer, le Gouvernement, a souhaité adoucir le poids de la mesure envisagée en aménageant le dispositif de l'article 199 undecies B du code général des impôts, en réduisant certes de 10 % la réduction d'impôt mais en faisant en sorte que cette réduction pèse principalement sur l'investisseur et non sur l'exploitant ultramarin auquel l'investissement sera rétrocedé »*.

Dans le cadre du plan d'économies présenté par le Premier Ministre François Fillon le 24 août 2011, le Gouvernement propose de poursuivre l'effort de diminution et de rationalisation de la fiscalité dérogatoire. Ainsi, l'article 45 du projet de loi de finances propose une nouvelle réduction de 10 % sur l'avantage en impôt prévu par l'article 199 undecies B du Code général des impôts. Cette mesure exclut comme l'an passé les dispositifs de soutien à l'emploi et au logement social outre-mer et s'applique dans les mêmes conditions que celles prévues par la LFI 2011.

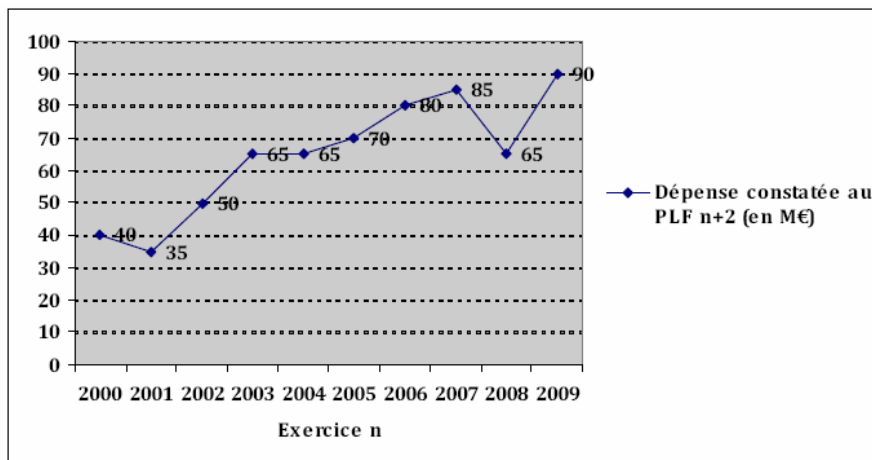
**L'appréciation de votre Rapporteur ne peut donc être différente de celle qu'il exposait l'an passé : « ces modifications successives ne sont pas de nature à améliorer la lisibilité d'une mesure d'application au demeurant assez complexe, ni la visibilité des investisseurs potentiels qui souhaiteraient de vouloir accompagner le développement économique de l'outre-mer ».**

#### **C.— LA SUPPRESSION DU DISPOSITIF D'ABATTEMENT SUR L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS**

L'abattement d'un tiers sur l'impôt sur les sociétés (IS) est une dépense fiscale à destination de certaines exploitations situées dans les DOM. La loi de

programme pour l'outre-mer (LOPOM dite « loi Girardin ») a intégré ce dispositif dans l'objectif global de renforcement du caractère attractif des investissements d'outre-mer et porte son existence jusqu'en 2017. Les résultats des exercices clos jusqu'au 31 décembre 2017, retenus pour l'assiette de l'IS, bénéficient d'un abattement d'un tiers à l'IS. Selon le ministère de l'outre-mer, le coût de la dépense fiscale est chiffré à 100 millions d'euros pour 2011.

### ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE FISCALE DEPUIS 2000



Source : PLF 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 et 2011.

L'article 4 du projet de loi de finances, voté en première partie, a supprimé les dispositions de l'article 217 *bis* du code général des impôts qui prévoient ce dispositif d'abattement d'un tiers. Aux yeux du Gouvernement, cette mesure bénéficie avant tout aux plus grandes entreprises, dont le résultat fiscal est supérieur à 3 millions d'euros. Ces entreprises, au nombre d'une petite quarantaine, capteraient à elles seules 33 % du coût de l'avantage fiscal alors que les plus petites (moins de 200 000 euros de revenu fiscal) n'en bénéficient qu'à hauteur de 22 %.

Par ailleurs, il s'agit d'un dispositif de portée générale, sans conditions ciblées, à l'inverse du système de la **zone franche d'activités (ZFA)** créée par la Lodéom. La ZFA permet de concentrer l'action de l'État sur les petites et moyennes entreprises, d'autant que l'impact de la suppression de l'abattement d'un tiers sur leur activité est jugé « minime ».

Votre Rapporteur est parfaitement conscient de l'exigence qu'il y a à réduire le déficit public et de la nécessité pour l'outre-mer de participer à l'effort demandé à tous. Néanmoins, d'après le rapport de l'Inspection générale des finances sur les dépenses fiscales, les entreprises dégagant un résultat fiscal de



moins de 200 000 euros représentent 79 % des bénéficiaires pour seulement 22 % de l'avantage fiscal alors que les 38 entreprises dégagant un résultat fiscal de 3 millions d'euros minimum captent 33% de l'avantage fiscal.

**Il est bien évidemment anormal que des dépenses fiscales financent l'expansion d'entreprises de taille mondiale dont le chiffre d'affaires est plus important que le PIB de nos territoires, et parfois même le nombre de leurs employés plus élevé que les populations ultramarines. Néanmoins, votre Rapporteur ne peut que regretter que le gouvernement n'ait pas accepté de maintenir ce dispositif pour les plus petites entreprises, en le limitant par exemple aux entreprises de moins de dix salariés comme il l'avait proposé lors de la discussion en séance publique.**

#### BÉNÉFICIAIRES DE L'ABATTEMENT D'UN TIERS

<b>Par type d'entreprise</b>	<b>Part du nombre total de bénéficiaires</b>	<b>Part du coût total</b>
<i>Micro-entreprises</i>	71 %	24 %
<i>PME</i>	17 %	48 %
<i>ETI</i>	NS	23 %
<i>Entreprises non rapprochées</i>	11 %	4 %
<b>Par effectif salarié</b>	<b>Part du nombre total de bénéficiaires</b>	<b>Part du coût total</b>
<i>Nul ou inconnu</i>	29 %	23 %
<i>1 à 9 salariés</i>	45 %	23 %
<i>10 à 49 salariés</i>	13 %	30 %
<i>50 à 199 salariés</i>	1 %	11 %
<i>Plus de 200 salariés</i>	1 %	8 %
<i>Entreprises non rapprochées</i>	11 %	4 %
<b>Par revenu fiscal</b>	<b>Part du nombre total de bénéficiaires</b>	<b>Part du coût total</b>
<i>Moins de 200 000 euros</i>	79 %	22 %
<i>200 000 € à 500 000 euros</i>	6 %	13 %
<i>500 000 € à 3 millions d'euros</i>	4 %	28 %
<i>3M€ à 15 millions d'euros</i>	NS	15 %
<i>Plus de 15 millions d'euros</i>	NS	18 %
<i>Entreprises non rapprochées</i>	11 %	4 %

Source : Inspection générale des finances

#### IV.— REGARDS SUR LES CHANTIERS D'AVENIR : L'EXEMPLE DE L'OBJECTIF D'AUTONOMIE ÉNERGÉTIQUE

Cette année, votre Rapporteur a souhaité apporter un éclairage particulier sur l'un des chantiers d'avenir auxquels l'Outre-mer est confronté : l'autonomie énergétique.

Les territoires d'Outre-mer présentent de nombreuses particularités au regard de l'énergie. Par leur géographie spécifique, les régions ultramarines sont contraintes d'importer la majeure partie de leurs ressources énergétiques, à hauteur de 90 % en moyenne pour les énergies fossiles dont elles sont dépourvues. De plus, avec une augmentation considérable de la population et une croissance économique soutenue ces vingt dernières années, la consommation d'énergie augmente chaque année.

À l'issue des **États généraux de l'Outre-mer**, lancés en février 2009 par le Président de la République, s'est tenu le 6 novembre 2009 le premier **Comité interministériel de l'Outre-mer (CIOM)** dont certaines orientations concernent directement le développement des énergies renouvelables. Ainsi, l'État s'est engagé à « *un effort sans précédent pour permettre aux territoires d'Outre-mer de devenir la vitrine de la France en matière d'autonomie énergétique propre* ».

La **Lodéom** a fixé les grands objectifs à atteindre pour encourager la croissance économique. Parmi eux, on distingue la volonté **d'accompagner les objectifs de développement durable et d'autonomie énergétique des territoires**. Elle comprend diverses dispositions en faveur des énergies renouvelables : incitations fiscales ou soutien au développement de la biomasse issue de la bagasse notamment

Par ailleurs, **la loi du 3 août 2009 relative au Grenelle de l'environnement** prévoit l'adoption avant le 31 décembre 2012 d'un **plan Énergie-Climat dans chaque collectivité**.

Au-delà, la Lodéom et le Grenelle I fixent des objectifs précis pour le développement des énergies renouvelables. Ainsi, les départements d'Outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion) doivent parvenir à l'autonomie énergétique dès 2030 avec comme cible intermédiaire l'objectif des 50 % d'énergies renouvelables en 2020 contre 30 % pour Mayotte. Au-delà, les collectivités d'outre-mer, non soumises aux mêmes obligations, se sont fixés des objectifs similaires. Par exemple, en Polynésie française, la production d'électricité *via* les énergies renouvelables devrait atteindre 50 % en 2020, puis 100 % en 2030.

Selon le Conseil économique, social et environnemental <sup>(1)</sup> (CESE), l'État doit mettre en place des **incitations réglementaires et financières** afin de permettre d'atteindre les objectifs d'autonomie énergétique fixés.

Pour des territoires confrontés à des enjeux sociaux et économiques forts, la mise en valeur du secteur des énergies renouvelables est un atout au service de l'activité, de l'emploi et de l'autonomie énergétique.

### A.— UN MIX ÉNERGÉTIQUE ORIGINAL

Au regard de l'approvisionnement en électricité, les territoires d'Outre-mer, entrent dans la catégorie des **Zones Non Interconnectées (ZNI)**. Les ZNI ne bénéficient pas de connexion avec les réseaux métropolitains, de part leur insularité ou leur éloignement. La production d'énergie y est coûteuse pour les fournisseurs d'électricité, tenus légalement de remplir leurs missions de service public. Les charges supplémentaires nées de ces obligations de service public sont compensées par la **contribution au service public de l'électricité (CSPE)**, payée par l'ensemble des consommateurs. La CSPE corrige les surcoûts de production d'électricité et finance les politiques de soutien aux énergies renouvelables.

Le *mix* énergétique de l'Outre-mer se distingue nettement de celui de la métropole. Les territoires ultramarins ne bénéficient pas de l'électricité d'origine nucléaire prédominante en métropole et ne disposent pas de ressources fossiles locales.

**L'ensemble des territoires d'Outre-mer doit importer en moyenne 90 % des ressources fossiles utilisées.** L'importation d'hydrocarbures représente jusqu'à 95 % de l'énergie consommée à Mayotte. Le coût de ces importations est très élevé compte tenu de l'éloignement des zones d'approvisionnement. Ainsi, sur les 700 000 tonnes de pétrole importées annuellement par la Guadeloupe, 75 % proviennent du Venezuela et 25 % de la Norvège. Par ailleurs, la part des énergies renouvelables n'est pas négligeable.

#### PART DES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS L'ÉLECTRICITÉ (2010)

<b>Guyane</b>	56 %	Hydraulique
<b>La Réunion</b>	34 %	Hydraulique
<b>Guadeloupe</b>	30 %	Géothermie
<b>Polynésie française</b>	24,4 %	Hydraulique
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	23,5 %	Hydraulique
<b>France métropolitaine</b>	15 %	Biomasse/hydraulique
<b>Mayotte</b>	8 %	Photovoltaïque
<b>Martinique</b>	7 %	Divers
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	3 %	Éolienne
<b>Wallis et Futuna</b>	2 %	Divers

Source : Direction de l'énergie

(1) « Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir », M. Patrick Galenon, juillet 2010

À titre de comparaison, selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les énergies renouvelables représentent 13 à 14 % du bilan énergétique mondial, contre 8 % au sein de l'Union européenne en 2007.

Si la part des énergies renouvelables dans l'électricité apparaît conséquente, l'augmentation régulière de la consommation énergétique et le poids toujours considérable des hydrocarbures importés dans le bilan énergétique est un enjeu majeur pour les années à venir.

## B.— MISER SUR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES

Les territoires ultramarins sont dotés d'un potentiel énergétique naturel de grande valeur. L'ensoleillement fort et continu permet d'exploiter l'énergie solaire photovoltaïque tandis que le vent, et notamment les Alizés, permet une exploitation efficace de l'énergie éolienne. Dans certaines collectivités, la bagasse – le résidu ligneux de la canne à sucre – peut être utilisée facilement à des fins énergétiques. Enfin, vu l'étendue du littoral ultramarin, le développement des énergies marines présente un potentiel intéressant.

Selon le **rapport sur l'excellence énergétique des Zones Non Interconnectées (ZNI), publié en mars 2011** par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration et le Conseil général de l'environnement et du développement durable, les possibilités pour la Guadeloupe, la Guyane et La Réunion d'atteindre l'objectif de 50 % à l'horizon 2020, voire de les dépasser sont réelles, compte tenu de leur potentiel et des projets en cours. La Martinique, en retard par rapport aux autres régions, s'approchera de l'objectif sans l'atteindre mais en augmentant fortement son taux d'énergies renouvelables de 7 % actuellement à 33 % d'ici 2020.

PRÉVISION D'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU GRENELLE				
Part d'énergies renouvelables dans le <i>mix</i> énergétique en 2020	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
	60 %	83 %	33 %	49 %

Source : rapport ZNI de l'Inspection générale des finances

### 1. Les expériences mises en œuvre

En **Guadeloupe**, le volcan de « *La Soufrière* » permet d'exploiter les gisements de vapeurs d'eau chaude, et les 80 cours d'eau existants représentent une source d'énergie hydraulique non négligeable. D'autre part, des projets de fermes solaires photovoltaïques sont en préparation. L'éolien est assez avancé avec la présence de quinze éoliennes sur l'île.

En **Martinique**, l'énergie fossile représente près de 93 % de la consommation. La convention-cadre annexée au contrat de plan État-Région porté par la Martinique et l'Ademe <sup>(1)</sup> doit permettre d'amorcer le financement d'une série de projets (biogaz, photovoltaïque). Par ailleurs, le Conseil Régional s'est orienté vers la construction d'une usine de production à partir de l'énergie thermique des mers, et a sollicité des fonds au titre des investissements d'avenir du « Grand emprunt ».

En **Guyane**, l'hydroélectricité représente une part supérieure à 50 % de l'électricité consommée et peut monter jusqu'à 75 % selon la pluviométrie. La Guyane produit aussi une part importante de biomasse, grâce aux déchets des scieries. Des projets sont en cours pour accroître ce potentiel.

À **La Réunion**, l'hydroélectricité et la bagasse constituent un pôle renouvelable important, de l'ordre d'un tiers du total de la production. Des expérimentations dans le domaine des énergies marines et dans le stockage de l'électricité sont en cours de développement. L'innovation se poursuit grâce au **projet GERRI** <sup>(2)</sup>, qui touche pratiquement tous les types d'énergies renouvelables.

Le bilan énergétique de **Mayotte** fait apparaître une part en ressources locales renouvelables toujours relativement faible (8 %). Néanmoins, les énergies solaire, thermique et photovoltaïque sont en pleine expansion.

En **Nouvelle-Calédonie**, les énergies renouvelables représentent 23 % du total : l'hydraulique est majoritaire, grâce aux barrages sur la Yaté, la Thu et la Néaoua ; la production éolienne a augmenté de 19 % en 2009.

En **Polynésie française**, l'énergie thermique représente 75,3 % de la production d'électricité et l'hydraulique 22,4 %. Toutefois, les énergies marines s'y développent, avec la construction d'un prototype de centrale houlomotrice ou encore la prospection pour l'utilisation de l'énergie des courants marins.

De manière plus générale, les territoires ultramarins couvrent toutes les formes de technologies. Certains pilotes actuellement en phase de test ne peuvent pas encore être industrialisés, notamment pour les énergies marines.

### ***L'hydroélectricité***

L'énergie hydraulique est basée sur le cycle de l'eau et la force motrice des cours d'eau, qui peut être captée et transformée en électricité par des installations hydrauliques, soit en continu par des turbines, soit par des retenues d'eau via de grands barrages. Cette source d'énergie est bien maîtrisée, assez rapidement mobilisable et permet une régulation fine de la production électrique.

---

(1) Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

(2) Grenelle de l'Environnement à la Réunion – Réussir l'Innovation

Compte tenu des spécificités des territoires d’Outre-mer, l’hydraulique dispose d’un réel potentiel, parfois déjà bien exploité. Ainsi, cette énergie fournit plus du tiers de l’électricité à La Réunion, près du quart en Polynésie, 20 % en Nouvelle-Calédonie et plus de la moitié en Guyane.

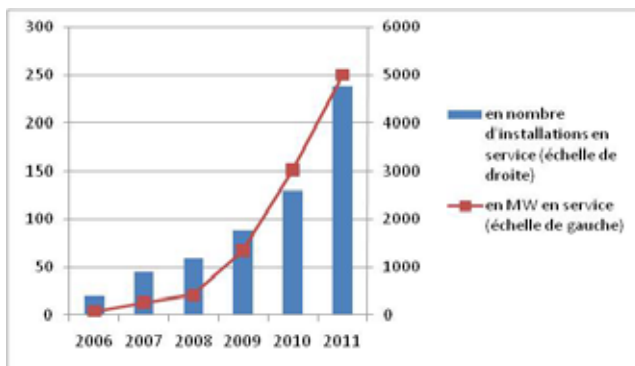
### *La biomasse*

La biomasse est constituée par un ensemble d’organismes vivants qui peut être utilisé à des fins énergétiques. La biomasse marine (micro algues) peut aussi être cultivée dans le but de produire des algocarburants. Son exploitation en Outre-mer se fait essentiellement à partir de la **bagasse**. L’article 53 de la Loi n° 2009-223 du 18 février 2009 a d’ailleurs permis de reconsidérer la valorisation financière de la bagasse. Dans les DOM, la part de l’énergie produite à partir de la biomasse est stable depuis 2007 (19%). En Guadeloupe, l’énergie issue de la bagasse correspond à un quart de la production d’électricité et en Guyane, la première centrale biomasse forestière a été inaugurée en 2009, alimentée par les déchets de trois scieries locales. Suite aux États généraux de l’Outre-mer, le **C.L.U.B. OM** (Comité de liaison pour l’utilisation de la biomasse Outre-mer) a été créé sous l’égide du CIOM. Il devra permettre la diffusion, l’échange d’informations entre les ministères, l’ODEADOM (Office au service du développement de l’économie agricole ultramarine), l’Ademe, et les acteurs publics et privés de la filière, afin de faire aboutir rapidement de nouveaux projets.

### *L’énergie solaire, thermique et photovoltaïque*

L’énergie solaire permet d’obtenir de la chaleur à partir du rayonnement du soleil : il s’agit de **l’énergie thermique et du secteur photovoltaïque** (transformation du rayonnement solaire en courant électrique). Le photovoltaïque est très bien adapté aux zones situées à l’écart des grands réseaux de distribution, comme les territoires d’Outre-mer. Enfin, même si l’intermittence de la production due au caractère variable de l’ensoleillement doit être prise en compte, la *quasi*-totalité des territoires ultramarins disposent d’un ensoleillement d’exception.

#### **PROGRESSION DE LA FILIÈRE PHOTOVOLTAÏQUE DANS LES DOM**



Source : Direction de l’énergie

Le système fiscal avantageux du photovoltaïque, soutenu par le gouvernement ces dernières années, avait donné lieu à des effets d'aubaine instables et coûteux. **L'article 36 du projet de loi de finances pour 2011** a diminué les tarifs de rachat du photovoltaïque, supprimé le bénéfice de la défiscalisation pour les investissements de production photovoltaïque et atténué les avantages fiscaux accordés aux contribuables réalisant des investissements relatifs à l'énergie photovoltaïque. L'arrêté du 4 mars 2011 a fixé, après un moratoire de trois mois, les nouvelles conditions de rachat de l'électricité pour le secteur. **La Commission d'évaluation des investissements photovoltaïques en Outre-mer**, créée par la loi de finances initiale pour 2011 et regroupant douze élus ultramarins ainsi que des représentants de l'administration, aurait dû remettre au Parlement un rapport fin juin 2011 sur le sujet. **Or, à ce jour, ce rapport fait toujours défaut. Votre Rapporteur est néanmoins parvenu à obtenir quelques informations parcellaires. Ainsi des appels d'offres spécifiques pour des installations avec stockage ont été lancés.**

Dans le cadre des appels d'offres pour les projets d'une taille supérieure à 250 kW, la mise en consultation a été lancée début juin 2011 par le ministère en charge de l'énergie. 25 MW ont été réservés à l'outre-mer sur la période 2011-2012, pour des installations avec stockage, dont 15 MW pour la zone Antilles-Guyane et 10 MW pour la zone La Réunion-Mayotte. Ces lots ont été ouverts aux installations en toiture ou sur bâtiments. Par ailleurs, un important travail de réflexion sur l'intégration des panneaux au bâti a été lancé en partenariat avec le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB). Comme ce type de système doit être adapté aux conditions climatiques particulières à l'outre-mer, le gouvernement s'est prononcé en faveur de la mise en place d'un tarif transitoire spécifique au « surimposé » en outre-mer. Le niveau de ce tarif et la durée de la période transitoire seront déterminés sur la base de l'étude demandée au CSTB pour le 1er septembre 2011. Ce tarif sera mis en place au plus tard fin 2011. Dans un deuxième temps, le CSTB devra, sur un plus long terme, formuler des recommandations permettant de garantir la fiabilité et la durabilité des systèmes intégrés au bâti adaptés à l'outre-mer, en vue d'instaurer une nouvelle tarification. L'Outre-mer demeure en attente de la concrétisation de ces déclarations d'intention. **Une nouvelle fois, votre Rapporteur ne peut que regretter le manque de lisibilité pour les investisseurs.**

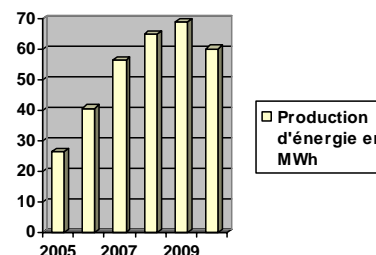
### *L'éolien*

L'énergie éolienne s'est bien développée en Outre-mer jusqu'en 2009, avant que les opérateurs s'orientent plus fortement vers le photovoltaïque devenu plus attractif. Le coup d'arrêt porté à la filière photovoltaïque dans le projet de loi de finances pour 2011 a favorisé la reprise du secteur de l'éolien. Le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, a lancé à la fin de l'année 2010 un appel d'offres pour l'Outre-mer concernant l'éolien terrestre avec stockage afin de relancer son développement. À l'inverse, l'Outre-mer n'est pas concernée par l'appel d'offre *offshore* lancé par le gouvernement en juillet 2011. En effet, les fonds marins à proximité des régions d'outre-mer sont

très profonds, de l'ordre de 30 à 40 mètres, et ne permettent pas d'implanter de manière sûre et économique des éoliennes *offshore*. Par ailleurs, la question de la résistance aux conditions météorologiques notamment cycloniques est l'un des principaux freins au plein essor de l'énergie éolienne.

#### ÉVOLUTION DE L'ÉNERGIE ÉOLIENNE PRODUITE DE 2005 À 2010 (EN GWh)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Guadeloupe	24,6	35	44	49	51,1	41
La Réunion	0,4	4	10	13,5	15,3	16,9
Martinique	0,7	1	1,3	1,3	1,7	1,3
St Pierre et Miquelon	0,7	0,7	0,9	0,9	0,8	0,9
Total	26,4	40,7	56,2	64,7	68,9	60,1



Évolution sous forme de diagramme  
Source EDF-SEI

La nouvelle réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) inclut les éoliennes. Cette évolution administrative vise à garantir un développement plus sûr de l'énergie éolienne, avec une procédure plus courte et plus efficace et une meilleure protection des riverains. Néanmoins, la procédure ICPE reste plus lourde que la procédure de droit commun et peut freiner l'investissement des opérateurs privés dans le secteur.

Le Conseil d'État a récemment relevé l'impossibilité d'implanter des éoliennes hors des zones de continuité de l'urbanisme, à la suite d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Nantes du 28 janvier 2011 affirmant que **la loi Littoral** <sup>(1)</sup> prévoit que, dans les communes riveraines des mers et océans, « l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ». Le projet concerné prévoyait la possibilité d'implantation d'éoliennes hors de la continuité d'urbanisation : le Conseil d'État a donc demandé la suppression du projet. La construction d'éoliennes sur les communes littorales d'Outre-mer risque de souffrir de ce blocage. Une modification de la loi est donc à envisager.

(1) Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral



### *Les énergies marines*

L'énergie des mers regroupe cinq sources d'énergie liées à l'eau (hors éoliennes installées en mer et biomasse marine) qui sont encore au stade de la recherche, à l'exception de l'énergie des marées. Chacune de ces formes d'énergie marine présente un potentiel réel en Outre-mer, et leur développement est donc à encourager.

- **l'énergie marémotrice** qui utilise l'attraction lunaire sur les océans ;
- **l'hydrolien** emploie la force mécanique des courants marins en profondeur ;
- **l'énergie de la houle et des vagues** peut être captée par des flotteurs reliés entre eux ;
- **l'énergie thermique des mers (ETM)** utilise la différence de température entre la surface des océans et les eaux profondes froides (surtout dans les tropiques) ;
- **l'énergie osmotique** est créée par le phénomène de pression existant entre l'eau douce et l'eau salée lorsqu'elles se rencontrent (fleuve ou rivière se jetant dans l'océan).

## **2. L'Outre-mer, laboratoire des énergies renouvelables**

Selon les termes employés dans un avis récent du Conseil économique, social et environnemental <sup>(1)</sup>, l'Outre-mer doit pouvoir constituer un **laboratoire d'avenir** pour inspirer le *mix* énergétique national et renforcer la place des énergies renouvelables en métropole. Le développement des filières renouvelables en Outre-mer devrait constituer aussi une « **vitrine** » **de notre recherche et de ses applications industrielles**, susceptible d'inspirer les territoires voisins aux spécificités similaires.

Dans ce contexte, une coopération renforcée mérite d'être encouragée afin de favoriser l'intégration régionale des territoires ultramarins. À titre d'exemple, les projets envisagés à Hawaï pour en faire un archipel énergétiquement « propre », relèvent des préoccupations semblables à celles portées par l'Outre-mer français. De même, la Dominique s'intéresse actuellement au développement de la géothermie, ce qui pourrait susciter des partenariats avec la Guadeloupe et la Martinique : ces dernières pourraient disposer de ressources énergétiques locales et faire bénéficier la Dominique de l'expertise nationale en géothermie. De même, le partenariat naissant dans le domaine de l'énergie photovoltaïque entre La Réunion et Maurice mérite d'être soutenu.

---

(1) « *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir* », M. Patrick Galenon, juillet 2010

Dans ce cadre, le CESE recommande qu'un effort plus important soit réalisé en matière de recherche et développement pour des investissements mieux ciblés et plus efficaces. Cet effort doit permettre d'envisager de nouvelles modalités de production, de stockage, de transport, de distribution de l'énergie, afin de contribuer à l'amélioration de la sécurité énergétique et à des modes de consommation plus efficaces. Le CESE affirme avec force que dans ce cadre, la solidarité nationale doit jouer pleinement dans le financement d'un rattrapage nécessaire.

## LES ÉNERGIES RENOUVELABLES OUTRE-MER / LABORATOIRE POUR NOTRE AVENIR

### I – Réaliser un effort nécessaire en matière de recherche et développement

- **Créer davantage de synergies et renforcer les liens entre l'Outre-mer et la métropole et entre les territoires**

Renforcer les liens entre les pôles de compétitivité mer (notamment ceux de Bretagne et de PACA) et les centres de recherches ultramarins, en particulier ceux portant sur les énergies marines. Favoriser la mise en réseau des grands groupes privés et des PME spécialisées dans ces domaines.

- **Organiser un meilleur pilotage de la chaîne de production/distribution dans le développement des énergies renouvelables**

Le développement de filières d'excellence d'énergies renouvelables suppose d'abord de prendre appui sur les sources d'énergies présentant un degré de maturité suffisant. La géothermie aux Antilles, le « swac » en Polynésie, comme la biomasse en Guyane devraient faire l'objet d'efforts supplémentaires en matière d'investissements. Le développement de ces filières suppose qu'un vrai travail de coordination entre l'amont et l'aval soit réalisé.

- **Concentrer les efforts de la recherche et développement sur le stockage de l'énergie**

Afin de surmonter l'obstacle de l'intermittence, de véritables schémas directeurs de stockage tel celui existant à La Réunion ou la création de lagons artificiels doivent être élaborés et intégrés dans les plans et autres exercices de programmation énergétique.

- **Favoriser la mise en place des démonstrateurs**

Pour le développement des démonstrateurs, devraient être mis en place des tarifs spéciaux d'achat de l'électricité produite dont la baisse pourrait se faire progressivement en fonction de la courbe d'apprentissage. Adapter les réseaux électriques de distribution : vers les « réseaux intelligents ». Une meilleure optimisation de la gestion du réseau doit être recherchée pour l'adapter aux caractéristiques propres des énergies renouvelables à travers la mise en place d'outils permettant une prévision plus fiable des productions décentralisées.

- **Impliquer les habitants vers une autonomie énergétique**

Faire de l'énergie un vecteur de bien-être collectif nécessite d'associer les habitants en tant que consommateurs mais aussi en tant que producteurs de leur électricité. Des efforts supplémentaires doivent être déployés pour mettre en place un réseau plus dense d'espaces d'information de proximité auprès des populations et de conseil en énergie.

### II – Le financement des énergies renouvelables en Outre-mer

Dans les DOM, une interrogation sur la pérennité de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) dans son objectif de promotion des énergies renouvelables ou son éventuel remplacement par un dispositif d'imposition plus directe ne saurait, en l'état actuel, se traduire *in fine* par un renoncement, même partiel à la nécessaire péréquation en faveur de ces zones non connectées au réseau métropolitain.

**Si le maintien de tarifs d'achat spécifiques à l'Outre-mer** se justifie, leurs évolutions se doivent absolument d'être progressives et maîtrisées afin d'éviter tout caractère brutal mettant à mal le développement des filières considérées.

**Des mesures d'incitations fiscales** appropriées peuvent jouer un rôle très efficace en faveur de l'utilisation des énergies renouvelables. Elles devront faire l'objet d'une évaluation périodique.

Une réflexion en matière de **prix des carburants** pourrait être conduite sur les moyens de combiner au mieux

la nécessité de préserver le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes tout en ne supprimant pas le « signal prix » qui encourage les modifications de comportements vers plus d'économies d'énergie.

### III – Une meilleure gouvernance locale pour un mix énergétique efficace

- **Améliorer le pilotage des politiques publiques**

Une meilleure articulation complémentaire doit être trouvée entre les projets engagés sur les territoires et ceux engagés sur le plan national, assortie d'un suivi régulier. La formation des porteurs de projets locaux constitue un vrai sujet et mérite que les autorités et acteurs de la métropole s'y intéressent davantage. L'accroissement de l'efficacité des politiques publiques passe par une amélioration de leur pilotage. Chacun des territoires d'Outre-mer se doit d'élaborer un schéma global évolutif de politique énergétique.

- **Intégrer la dimension énergie aux évolutions du transport et de l'habitat**

S'engager, sur ces territoires, à ce qu'une part plus importante **des déplacements** se fasse sans recourir essentiellement aux énergies fossiles. Définir des plans **d'urbanisme** qui permettent la réalisation de bâtiments « haute qualité environnementale », « haute performance énergétique », « très haute performance énergétique » voire à « énergie positive », selon, naturellement, les critères de l'Outre-mer qui diffèrent de ceux de la métropole.

### IV – Les énergies renouvelables en Outre-mer : laboratoire et vitrine nationale pour l'export et facteur d'aide au développement

- **Constituer le « laboratoire » du mix énergétique national**

En s'appuyant notamment sur l'expérience ultramarine en matière de géothermie ou d'énergie marine pour une application adaptée en métropole.

- **Présenter une « vitrine » de notre savoir-faire**

Le développement des filières renouvelables dans l'Outre-mer doit constituer aussi une « vitrine » de notre recherche et de ses applications industrielles. L'Outre-mer français des trois Océans a un rôle à jouer afin de promouvoir les filières nationales dans ce domaine et, par la même, de favoriser le co-développement avec ses différents voisins. Il faut encourager les projets d'interconnexion entre les départements antillais et la Dominique en matière de géothermie. Le partenariat dans le domaine de l'énergie photovoltaïque entre La Réunion et Maurice pourrait être le premier d'une série permettant aux entreprises françaises de se positionner davantage sur l'export.

- **Rechercher l'appui de l'Union européenne**

À l'heure où s'élabore une nouvelle approche des coopérations entre l'Union et l'ensemble des territoires ultramarins, le CESE considère qu'une occasion s'offre d'intégrer systématiquement un volet « énergies renouvelables » dans les futures coopérations communautaires.

*Avis du Conseil économique, social et environnemental  
Juillet 2011 ; M. Patrick Galenon, rapporteur*



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### **I.— AUDITION DE MME MARIE-LUCE PENCHARD, MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION, CHARGÉE DE L'OUTRE-MER**

Lors de sa réunion du 26 octobre 2011, la commission a auditionné **Mme Marie-Luce Penchard, ministre auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, chargée de l'Outre-Mer**, sur les crédits de la mission « Outre-mer » pour 2012.

**Monsieur Serge Poignant, président.** Madame la ministre, nous vous auditionnons aujourd'hui dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012. Je vous remercie de votre présence devant nous, alors que vous étiez il y a quelques minutes encore avec le Premier Ministre et le ministre de l'Intérieur afin d'évoquer les événements qui touchent actuellement Mayotte. Je vous laisse donc la parole afin de nous présenter les crédits de la mission « outre-mer », sur lesquels notre rapporteur, M. Alfred Almont, émettra ensuite un avis.

**Madame Marie-Luce Penchard, ministre auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales, chargée de l'Outre-Mer.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur Alfred Almont, Mesdames et Messieurs les députés, je vous prie de bien vouloir excuser mon retard. Vous l'avez compris, la situation à Mayotte est instable, et certains de vos collègues m'ont d'ailleurs interrogée lors des questions d'actualité hier et aujourd'hui sur la « cherté de la vie » dans ce département. Je vous remercie donc de m'avoir attendue.

Pour la troisième année consécutive, je me présente devant vous afin de vous exposer le budget de la mission « outre-mer ». Avant d'entrer dans le détail des crédits alloués à cette mission, je tiens à souligner que l'année 2011 a été une celle de la concrétisation à la fois de la loi pour le développement économique des outre-mer, la Lodéom, et des décisions du Conseil interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009, le CIOM. Lors de mes derniers déplacements dans les départements ultramarins, j'ai pu m'assurer de la réalité de ces mesures sur le terrain. Ce matin d'ailleurs, le Conseil des ministres a été l'occasion de faire le point sur les avancées de ce plan d'action.

J'en viens à présent au projet de budget pour 2012. D'abord, permettez-moi de rappeler le contexte dans lequel il a été élaboré. Vous le savez, les pays industrialisés traversent une grave crise de la dette. Le Gouvernement a donc fait le choix de réduire le déficit public avec pour objectif de le ramener à 5,7 % de la richesse nationale en 2011, à 4,6 % en 2012 et à 3 % en 2013. Pour ce faire, le Premier ministre a annoncé en août dernier un plan de réduction de la dépense fiscale représentant 11 milliards d'euros d'économies sur 2012, ainsi qu'une

diminution supplémentaire d'un milliard d'euros sur les dépenses budgétaires prévues pour 2012. L'outre-mer, comme tous les ministères, participera à cet effort collectif, même si le projet de budget que vous avez reçu ne tient pas compte de ce dernier objectif. Les mesures d'économies qui concernent le ministère chargé de l'outre-mer préserveront les priorités en faveur du logement, du développement économique, de l'emploi, de la continuité territoriale et le soutien apporté par l'État aux collectivités ultramarines dans leur politique d'aménagement du territoire.

En réalité, pour l'ensemble de la mission outre-mer, les économies supplémentaires représentent 48 millions d'euros en autorisations d'engagement et 56 millions en crédits de paiement. Le budget de la mission outre-mer pour 2012 s'établit *in fine* à 2 131 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1 979 millions en crédits de paiement.

Il nous est donc permis d'affirmer deux choses. D'abord, ce budget permet de poursuivre en 2012 les principaux engagements pris pour l'application de la Lodéom et du CIOM, car la contribution à l'effort national a été bâtie de manière ciblée et équilibrée. Ensuite, le niveau des crédits de paiement mis à disposition de la mission se situe en 2012 à un niveau satisfaisant au regard de nos besoins.

Permettez-moi d'évoquer plus en détails l'application de la Lodéom et du CIOM. En 2011, les derniers décrets de la loi d'orientation sont parus. L'entrée en vigueur de l'ensemble de ces décrets a produit tout au long de l'année des effets positifs sur nos économies ultramarines : je pense notamment à la prime « bagasse », qui a donné un nouveau souffle à la filière de la canne à sucre. Ainsi, plus de 50 millions d'euros ont été versés aux planteurs de canne de la Guadeloupe et de la Réunion. Les aides budgétaires aux entreprises en matière de rénovation hôtelière ont été fortement appréciées, et la création des zones franches d'activités en 2010 a contribué au développement des secteurs prioritaires comme l'agroalimentaire. On estime aujourd'hui à 75 millions d'euros le montant des dépenses fiscales résultant des nouveaux dispositifs. Dès lors, on peut en déduire que grâce à ce budget, le gouvernement maintient son engagement au service du développement économique des territoires ultramarins, et que l'outre-mer participe à l'effort de rationalisation des dépenses fiscales détaillé par mes collègues François Baroin et Valérie Pécresse. Enfin, le gouvernement ne remet nullement en cause son engagement en faveur de l'outre-mer.

Pour ce qui est de la mise en œuvre du CIOM, je l'ai rappelé ce matin en Conseil des ministres, 90 % des 137 mesures sont réalisées ou très avancées. J'ai déjà eu l'occasion de vous le dire ici même, le 18 mai dernier, à l'invitation de plusieurs d'entre vous.

Le budget de l'outre-mer conservera en 2012 ses capacités d'intervention, en particulier sur les deux priorités qui sont les miennes : le logement et l'emploi, mais aussi sur la continuité territoriale et le soutien aux collectivités

L'engagement gouvernemental pour le logement outre-mer, en particulier pour le logement social, est en constante augmentation depuis 2007. La ligne budgétaire unique (LBU) a été « sanctuarisée » : elle atteint un niveau de 274,5 millions d'euros. La LBU demeure donc le socle du financement du logement social outre-mer. Nos efforts ont été couronnés de succès puisque près de 7 500 logements locatifs sociaux sont financés en 2011 contre 6 200 en 2010. En somme la défiscalisation a démontré son effet de levier.

L'autre priorité de ce budget concerne l'emploi et la formation. Le service militaire adapté (SMA) se voit doté d'enveloppes stables afin d'offrir plus de places aux stagiaires. En 2011, le SMA a offert 4 000 places, soit 1 100 de plus qu'en 2010. Nous envisageons une montée en puissance pour l'année prochaine. Par ailleurs, le fonds exceptionnel pour la jeunesse a collecté près de 2,5 millions d'euros au profit de l'outre-mer en 2010.

S'agissant des contrats aidés, leur nombre a été porté à 52 270 pour 2011, contre 46 900 en 2010, soit une augmentation de près de 12 % par rapport à l'année passée. Ces contrats représentent aussi plus de 9 % du total national.

Concernant la continuité territoriale et de la formation en mobilité, des dispositifs qui favorisent directement l'emploi, l'aide prévue par la Lodéom est entrée en vigueur dans l'ensemble des territoires. Le premier bilan d'exécution a été réalisé : je peux d'ores et déjà vous affirmer que cette politique fonctionne bien. Sur les neuf premiers mois de 2011, près de 75 000 unités de voyage ont été délivrées au titre de la continuité territoriale. À la fin de l'année 2011, ce seront plus de 100 000 unités de voyage qui auront trouvé « preneur ». L'enveloppe annuelle de 45,3 millions d'euros qui y était consacrée sera bien consommée et je me félicite que cette somme soit d'ores et déjà reconduite l'an prochain. Pour 2012, je proposerai, dans les mois à venir, des mesures de corrections conformément à vos observations, s'agissant notamment des unités de voyage pour les territoires du Pacifique.

J'en viens à présent aux crédits du programme 138, consacré notamment à la compensation des exonérations de charges sociales. Pour 2012, le montant inscrit dans le projet de loi de finances correspond aux besoins estimés par les organismes de sécurité sociale. À cet égard, l'année 2011 a été l'occasion de réviser à mi-parcours ces programmations contractuelles, de les ajuster, de retirer les projets « en panne » et de rajouter de nouvelles initiatives, le tout à enveloppe constante. À ce titre, le volume des crédits prévus pour le financement des contrats de projet et de développement des territoires permettra d'atteindre un taux d'exécution en 2013 comparable à celui des contrats de projet en métropole et supérieur à celui de la génération précédente. Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) voit son budget augmenter en 2012. Il sera doté, en effet, de 17 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 19 millions en crédits de paiement.

De façon plus spécifique, plusieurs mesures relatives à certains territoires répondent à un véritable besoin d'accompagnement. En Polynésie française, la réforme de la dotation globale de développement économique (DGDE) a connu sa première année d'application. Ce nouveau dispositif respecte l'autonomie de la Polynésie française et met l'accent sur le développement du territoire, en assurant la transparence et le contrôle des fonds publics.

La transformation de Mayotte en département est devenue effective le 31 mars dernier. Aujourd'hui, ce territoire connaît un large mouvement social sur le thème du pouvoir d'achat. Nous avons fait en sorte de maintenir les crédits alloués en ce territoire, notamment au niveau du FEI. Nous avons la volonté d'engager le plus rapidement possible le processus de la départementalisation, de manière à mettre en place les prestations sociales, et notamment le revenu de solidarité active, prévu dans le projet de loi de finances qui vous est soumis. En année pleine, ce seront ainsi près de 16 millions d'euros de revenus nets supplémentaires qui devraient être apportés à Mayotte au titre de la solidarité nationale. Le soutien financier à Mayotte se traduit également par la dotation de rattrapage et de premier équipement, d'un niveau de 8,9 millions, les crédits du contrat de projet 2008-2013, dotés d'environ 23 millions par an - hors LBU- en faveur du développement durable et de la modernisation des entreprises aquacoles, et de 19 millions en faveur du logement social.

Au total, en 2012, les crédits de la mission « outre-mer » dévolus à Mayotte représenteront 92,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 75 millions en crédits de paiement, alors que l'ensemble des crédits de l'État pour le territoire s'élève, je le rappelle, à 714 millions en autorisations d'engagement et à 674 millions d'euros en crédits de paiement, soit des progressions respectives de 3,2 % de 1,5 %. Ceci témoigne de l'effort pour accompagner ce territoire qui n'est pas un « parent pauvre » de la République mais au contraire bénéficie du plein soutien de l'État.

En guise de conclusion, je souhaiterais que vous reteniez que ce budget, comme les précédents, n'a qu'un but : il s'agit de redonner aux ultramarins les clés de leur développement et de les accompagner dans les projets qui sont les leurs.

**Monsieur Serge Poignant, président.** Je vous remercie madame la Ministre. La parole est à notre rapporteur, M. Alfred Almont.

**Monsieur Alfred Almont, rapporteur pour avis.** Monsieur le président, Madame la ministre, mes chers collègues, l'année dernière, j'avais dû relever, avec une certaine inquiétude, que le budget de la mission « outre-mer » pour 2011 connaissait une baisse sensible par rapport aux années précédentes.

Cette année, nous l'avons bien compris madame la Ministre, le projet de budget de la mission se caractérise donc par une progression, notamment au niveau des autorisations d'engagements, avec une hausse de 1,1 %, les crédits



passant de 2,15 à 2,79 milliards d'euros. Cette dynamique positive dans son ensemble, en dépit d'un contexte général difficile, appelle évidemment certaines nuances selon les programmes et, de manière encore plus précise, selon les actions présentées dans le projet annuel de performance. Vous venez de nous présenter dans le détail le projet de budget action par action. Je ne reviendrai donc pas sur les crédits prévus pour chacune d'entre elles mais me concentrerai sur quelques points qui ne manquent pas d'appeler l'attention.

S'agissant du programme « Emploi outre-mer », dont les deux actions sont appelées à faciliter, pour la première, la création d'emplois ainsi que l'accès au marché du travail et, pour la seconde, le soutien aux entreprises, je ne peux que me féliciter de l'augmentation constatée : 1,3 % en autorisations d'engagements et surtout 4,7 % en crédits de paiement. Le niveau de ce programme atteint un peu moins de 1,4 milliard d'euros. On peut encore se réjouir de voir le dispositif de l'aide au fret, destinée à améliorer la compétitivité des entreprises, se déployer réellement après des débuts difficiles dus, notamment, à des retards réglementaires. De même, pour l'aide à la rénovation hôtelière, les efforts de transcription de la Lodéom sont à souligner. Les crédits alloués au Service militaire adapté sont satisfaisants mais une question demeure : le calendrier prévoyant le doublement du contingent sera-t-il tenu ?

S'agissant du programme « Conditions de vie outre-mer », qui représente près de 642 millions d'euros, je constate que nous gagnons en autorisations d'engagements ce que nous perdons en crédits de paiements : +0,8% contre -0,8%. Je m'attacherai particulièrement à deux des sujets qui apparaissent primordiaux : le logement et la continuité territoriale.

Concernant le logement, permettez-moi d'abord de me réjouir de voir que la « sanctuarisation » de la LBU n'est pas mise en cause. Les actions de l'État sur le logement social neuf et la résorption de l'habitat insalubre se poursuivent, dans la continuité des décisions du CIOM du 6 novembre 2009 et de la Lodéom. Néanmoins, on ne saurait occulter que sur le terrain, les opérateurs du logement social sont de plus en plus demandeurs d'un produit d'accession sociale adapté à l'outre-mer. Ils sollicitent également une affectation de la LBU par zone, et la possibilité de consacrer une ligne de la LBU au logement évolutif social et à l'aide à l'amélioration de l'habitat.

Par ailleurs, tous les acteurs du logement regrettent que ne soit pas lancée une grande opération d'identification des besoins selon les territoires. Un tel recensement pourrait-il s'opérer sur les crédits du budget de la mission « outre-mer », et quel opérateur pourrait en être chargé ? En outre, si la LBU doit rester le socle du financement du logement social, la défiscalisation ne devrait-elle pas viser un objectif d'amélioration des taux d'effort en permettant par exemple une baisse des loyers ? Enfin, Madame la ministre, à la suite du vote de la loi initiée par notre collègue Serge Letchimy sur la lutte contre l'habitat indigne, la question se pose maintenant de connaître quand interviendra l'arrêté fixant les barèmes de l'aide financière de même que l'indispensable circulaire interministérielle relative

aux modalités de mise en œuvre des différentes dispositions ? Les attentes sont, croyez-moi, fortes sur le sujet !

J'en viens à présent à la continuité territoriale. La baisse des AE et des CP n'est-elle pas significative - 0,3 %. À mes yeux, le fonds de continuité territoriale, créé par la Lodéon, a répondu à la plupart des attentes de nos concitoyens ultramarins, et notamment les publics les moins favorisés. J'apporterai toutefois quelques observations à ce constat globalement positif.

D'abord, comment expliquer que la Guyane apparaisse en retrait alors que ce dispositif est satisfaisant pour les autres départements et régions d'Outre-mer ? Ensuite, il semble qu'en l'état, le dispositif ne soit pas véritablement adapté pour nos concitoyens résidant en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. En effet, les aides sont versées sous conditions de ressources et il semblerait que les plafonds fixés soient trop bas dans ces régions, ne tenant ainsi pas assez compte des prix du billet d'avion particulièrement élevés. Peut-être conviendrait-il, Madame la ministre, de revoir le seuil de ces plafonds...

D'une manière globale, le projet de budget de la mission apparaît plutôt satisfaisant. Il s'inscrit dans le cadre d'une programmation pluriannuelle des finances publiques, marquée bien sûr, comme l'année dernière, par les effets de la crise de la dette et la volonté du gouvernement de réduire le déficit. Le Premier ministre a par ailleurs exprimé sa volonté, lors de la présentation du budget, de réduire d'un milliard d'euros le projet de budget pour 2012, en plus des onze milliards d'euros économisés grâce à la réduction des dépenses fiscales et de certaines niches sociales. À ce stade, disposez-vous, Madame la ministre, d'informations concernant les sources de cette économie : pouvez-vous nous dire si le projet de budget de la mission « outre-mer » est touché, et dans quelle mesure, par la réduction annoncée ? Si tel devait être le cas, notre appréciation générale serait naturellement atténuée.

Nous sommes donc tous conscients, madame la Ministre, mes chers collègues, de l'exigence qu'il y a à réduire le déficit public et de la nécessité pour l'outre-mer de participer à l'effort demandé à tous. Le souhait qui est à l'évidence largement formulé aujourd'hui est de voir cet effort équitablement réparti.

Notre échange ne saurait passer sous silence certains dispositifs du PLF, de nature fiscale qui, au delà de la mission outre-mer, concernent et parfois affectent les territoires ultramarins. Le gouvernement n'a pas d'autre choix pour faire face à la crise de la dette que d'assurer en priorité la maîtrise de la dépense publique. Mais comment ignorer en effet que de nombreuses voix s'élèvent encore dans ces territoires, celles des milieux socio-professionnels en particulier, mais aussi des collectivités, et plus largement des élus, pour en appeler à la juste répartition de l'effort demandé, faisant valoir notamment le coût de la vie comme le niveau des revenus ?

Les territoires d'outre-mer ont fourni un important effort à l'occasion de l'adoption de la Lodéom. Ils ont amplement participé à l'action de réduction des dépenses fiscales menée l'an dernier. Ainsi, ont-ils supporté la réduction homothétique de l'avantage en impôt prévu par l'article 199 *undecies* B du Code général des impôts ainsi que l'aménagement des avantages fiscaux à l'investissement dans la production.

Force est de constater que de nouvelles contributions sont encore demandées à l'outre-mer dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2012.

D'abord, le gouvernement propose de poursuivre l'effort de diminution et de rationalisation de la fiscalité dérogatoire. Ainsi, l'article 45 du projet de loi de finances propose une nouvelle réduction de 10 % sur l'avantage prévu par l'article 199 *undecies* B du Code général des impôts. Il faut toutefois se réjouir que cette mesure ne s'applique qu'au périmètre déterminé par la loi de finances initiale pour 2011.

Ensuite, je pense à l'article 4 du PLF, voté en première partie, qui supprime le dispositif d'abattement d'un tiers sur le résultat soumis à l'impôt sur les sociétés des exploitations situées dans les départements d'outre-mer. Comme vous l'avez déjà souligné, cette disposition devrait rapporter cent millions d'euros à l'État et n'était plus justifiée dans la mesure où elle bénéficiait surtout aux plus grandes entreprises, et elle était moins efficace que la zone franche d'activité pour les PME. Néanmoins, il est difficile de comprendre là encore que la différenciation ne soit pas intervenue pour faire en sorte que ce dispositif soit maintenu pour les plus petites entreprises, alors qu'un récent rapport de l'inspection générale des finances sur les dépenses fiscales indiquait que 46 % du coût de cette mesure bénéficiait à des entreprises de moins de neuf salariés !

L'année dernière, à la même époque, je vous exprimais déjà ma crainte face à l'instabilité des dispositifs

Bien évidemment, nous enregistrons cette année que des fonds spécifiques sont mis à disposition de l'Agence française de développement (AFD) pour favoriser l'accès aux prêts bancaires et susciter la confiance du secteur bancaire. Ces actions qui visent à permettre aux collectivités de développer leurs capacités d'investissement, viendront compléter celles menées sur le terrain par des collectivités qui n'ont pas hésité à s'engager. L'AFD a par ailleurs complété sa gamme d'intervention en direction d'un financement direct des entreprises pour des projets structurants.

Mais au delà, l'essentiel, croyez-le bien, consiste à préserver un dispositif fiscal, encadré certes mais voulu pérenne, afin de sauvegarder une incitation fiscale à l'investissement indispensable au développement, sans naturellement remettre en cause la solidarité de l'outre-mer à la réduction incontournable des

dépenses publiques. C'est du reste ce qui résulte de la plupart des auditions auxquelles notre commission a procédé pour la circonstance.

L'année 2011 qui a été voulue par le Chef de l'État « Année des Outre-mer » aura été l'occasion pour ces collectivités de promouvoir leurs réelles potentialités au service d'un développement endogène. Et pour y parvenir l'autre besoin qui s'exprime aussi fortement est un besoin de stabilité. Il s'agit bel et bien, en particulier, de conforter un secteur privé dynamique et désireux de participer à l'investissement, mais fragilisé par des handicaps structurels auxquels nous sommes évidemment attentifs, un secteur qui a aujourd'hui du mal à résister. À titre d'exemple les acteurs du bâtiment, devant le recul de la commande publique, se tournent vers les promoteurs de logements sociaux, avec l'espoir de retrouver un flux normal difficile à garantir en l'état actuel des choses. L'outre-mer doit dans ces conditions pouvoir exploiter ses atouts qui sont indéniables et largement concurrentiels : nous pensons en particulier au secteur de l'énergie, sans lequel tout développement endogène restera chimérique.

Madame la ministre, tous ces sujets auxquels vous n'êtes pas indifférente, il faut bien le dire, sont abordés fort à propos par nos collègues à l'occasion de l'examen du projet de budget de la mission « outre-mer », j'ai bien conscience de m'écarter ici de l'objet précis de notre réunion.

C'est donc pourquoi je conclurai en rappelant que, sous réserve des modifications susceptibles d'être apportées par le gouvernement lors de l'examen des crédits en séance publique, ce projet de budget nous semble, dans le contexte actuel, plutôt satisfaisant. Il renoue avec la dynamique de progression freinée en 2011 et porte l'accent sur les enjeux fondamentaux pour notre développement.

Dans ces conditions, je vous propose, mes chers collègues, d'émettre un avis favorable à son adoption.

**Monsieur Serge Poignant, président.** Merci monsieur le rapporteur. La parole est à M. Louis-Joseph Manscour.

**M. Louis-Joseph Manscour.** Nous ne sommes pas réunis pour égrener des chiffres et vous faire querelle sur ce point, au terme de bientôt trois ans de votre activité au ministère, Madame le ministre, ce ne sont pas ces derniers qui comptent mais la réalité de la situation de l'outre-mer. Ce matin, sur la chaîne de télévision *I télé*, vous avez considéré que 90 % des mesures du CIOM avaient été mises en place. Cela paraît bien courageux de votre part car l'évolution de la situation en cours des dernières années n'est pas, sur le terrain, ce que vous dites. La réalité c'est le chômage qui persiste, le mécontentement des chefs d'entreprises la dramatique situation du logement, particulièrement à Mayotte, du fait de la cherté de la vie. Votre bilan est globalement négatif. Je vous pose donc une simple question : au terme de cinq années de *sarkozysme*, dont celles qui vous concernent en tant que ministre, êtes-vous fière des résultats obtenus ? Tous les arguments que vous avancez sont contredits par les faits. L'outre-mer est-elle en marche sur

les rails du progrès et du développement ? Tous les secteurs de la vie économique et sociale sont en difficulté. En ce qui concerne le logement, je lis dans la documentation budgétaire que les crédits de la LBU sont en baisse et, tout à l'heure, vous allez démontrer le contraire. Les chefs d'entreprises disent de façon unanime que la situation s'est aggravée, que le chômage augmente et qu'ils ne disposent plus de fonds de roulement. Les collectivités territoriales ne se portent pas mieux. Depuis 3 ans, leurs dotations sont gelées. Je suis maire de la commune de La Trinité qui compte 14 000 habitants : je puis vous assurer, que dans un contexte de vie chère, sur les 34 communes que compte la Martinique, 20 sont placées dans le réseau d'alerte et 5 devant la « commission de la hache » de la chambre régionale des comptes. Il est de plus en plus difficile de trouver des solutions : la situation est dramatique. Je suis sans doute parmi ceux qui ont été les moins durs avec vous, car je pensais que l'arrivée au ministère d'une domienne, d'une Antillaise, pouvait annoncer un progrès. Cependant, tous les indicateurs sont au rouge. L'heure du bilan a sonné : je vous le dis il est négatif.

**M. le Président.** Cher, collègue, vous n'avez guère évoqué le budget.

**M. Jean-Charles Taugourdeau.** Je ne pensais pas que nous étions réunis aujourd'hui pour faire le bilan des 5 années de l'action du gouvernement, mais bien pour se pencher sur le projet de loi de finances de 2012 ! Le budget présenté se situe dans un contexte de crise. Vous avez déclaré, Mme. la ministre, qu'aucun gouvernement n'avait autant fait pour l'outre-mer depuis des années. Vous n'avez d'ailleurs jamais prétendu avoir réglé tous les problèmes ! Votre mérite est d'au moins faire avancer les choses tant il est vrai que tout ne peut être fait. L'Outre-mer doit, lui aussi, participer à l'effort de réduction des coûts de fonctionnement engagé par l'État. Permettez-moi de vous interroger sur trois questions. D'abord, au sujet des événements à Mayotte, pouvez-vous faire le point sur la situation ? Les opérateurs du logement social font état d'une articulation difficile entre les financements budgétaires et la défiscalisation : comment fluidifier le dispositif ? Le Conseil des ministres de ce jour a dressé un premier bilan du comité interministériel, pouvez-vous, à cette occasion, nous faire part des principales réussites ?

**M. Patrick Lebreton.** Mme la ministre, je serais bref car je dois prendre ce soir un avion pour la Réunion et, de ces avions, il n'y en a pas beaucoup ! D'après la présentation de la mission, le budget de l'outre-mer augmenterait de 50 millions d'euros avec une hausse de même ampleur pour les politiques transversales. Ces chiffres pourraient ainsi sembler positifs. Or, la réalité montre une succession de situations catastrophiques trop peu perçues donc méconnues en métropole. Les chiffres de l'INSEE sont tombés ce matin : à la Réunion, le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans s'élève à 60 % ! Imaginez, chers collègues, une telle situation dans vos départements respectifs. Le gouvernement admet à présent que les prévisions de croissance doivent être revues à la baisse, cela rend les budgets présentés caducs puisqu'il est, de plus, demandé à l'outre-mer une participation aux efforts de réduction du déficit ! Si des dépenses futures sont affichées à la hausse, le projet de loi de finances pour 2012 n'en comporte pas

moins une menace supplémentaire sur l'activité économique avec le coup de rabot sur les investissements des entreprises. Il en va de même pour la suppression de l'abattement de 30 % sur les résultats d'exploitation des entreprises ultramarines avec un coût de 100 millions d'euros. On voit mal la cohérence d'une politique qui, d'un côté dit donner 50 millions et, de l'autre, en retire 100.

**Mme. Laure de la Raudière.** Mme le ministre, je vous prie de bien vouloir excuser mon collègue René-Paul Victoria qui désirait pourtant être présent mais je vais me substituer à lui pour vous poser les questions qu'il a préparées. Quelles sont les mesures d'accompagnement prévues pour aider les entreprises frappées de plein fouet par la baisse de l'abattement 30 % de l'impôt sur les sociétés ? *Quid* des baisses en autorisations d'engagements pour l'aide à l'insertion et la qualification professionnelle : pourquoi une telle mesure, a-t-elle une explication spécifique et quels sont les secteurs et les publics concernés ? De mêmes interrogations se posent d'ailleurs pour le programme sanitaire « Action jeunesse et sports ».

**M. Jean-Claude Fruteau.** A l'instar de mon collègue Louis-Joseph Manscour, je dirais qu'il n'est effectivement pas besoin de se livrer à une bataille de chiffres, un exercice plus ou moins convenu, pour dresser votre bilan. De fait, un budget n'est que l'expression d'une politique, vous augmentez cette année les crédits, modérément d'ailleurs, après les avoir baissés au titre de l'exercice précédent. Voilà qui permet d'estimer le degré de volontarisme du gouvernement face à une grave situation sociale. Quel est le bilan aujourd'hui alors qu'en fait toutes les années se ressemblent ? Il est clair que l'outre-mer ne constitue pas une priorité pour le gouvernement. Le plus fort taux de chômage de toutes les régions de l'Union européenne, un record, est enregistré à la Réunion dont 52 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté.

La vie économique et sociale se caractérise par l'endettement et l'appauvrissement. Le dernier communiqué du Conseil des ministres montre bien que les difficultés rencontrées par une population, pourtant paisible, n'ont pas été prises en compte. Mme la ministre, vous avez pourtant été nommée après une situation de violence et de crise aux Antilles notamment, comment le gouvernement peut-il aujourd'hui se congratuler des résultats prétendument obtenus ? Il y a là quelque chose d'indécent. Votre politique a échoué.

**M. le Président.** Permettez-moi, mes chers collègues, de vous rappeler que la situation de l'outre-mer est régulièrement évoquée, en particulier au sein de notre commission qui a d'ailleurs adoptée, ici même et à l'unanimité, la proposition de loi sur le logement indigne.

**Mme Chantal Berthelot.** Avant d'en venir aux questions, Madame la ministre, je signale que j'ai obtenu de vos services la communication, à titre informel, du document de politique transversale que nous n'avons toutefois pas reçu officiellement à l'Assemblée, ce qui est dommageable.

Je voudrais d'abord savoir à combien vous chiffrez exactement l'effort demandé à l'outre-mer en termes de dépenses fiscales : en additionnant au titre des programmes 123 et 138 du « bleu » budgétaire, on arrive à un total de 382 millions d'euros. Sommes-nous bien d'accord sur ce chiffre ?

J'ai bien noté que la LBU serait « sanctuarisée », mais elle sert à tellement de choses que j'en ai le tournis – entre autres à abonder le fond régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU), à faire de la réhabilitation de l'habitat insalubre (RHI). En outre, l'articulation entre la LBU et la défiscalisation est assez complexe et a beaucoup de mal à se mettre en place en Guyane. Les acteurs du secteur vont d'ailleurs vous saisir officiellement sur ce sujet, mais je vous pose directement la question : est-il envisageable de rallonger le délai entre la date d'agrément et la date de livraison, actuellement de dix-huit mois si ma mémoire est bonne, afin d'améliorer les conditions de réalisation du peu d'opérations que nous pouvons mener ? Autre sujet relatif au logement : la réhabilitation du logement social. Vous présentez un montant de crédits, mais sur quelle durée la réhabilitation va-t-elle être réalisée par les opérateurs ? Au départ il y avait un engagement sur deux ou trois ans, mais un décalage a eu lieu.

Autre question récurrente, Mme. La ministre : pourquoi les jeunes guyanais non francophones, nombreux dans la région ouest, ne peuvent-ils pas bénéficier du SMA ?

Enfin, il faut rappeler que la Guyane connaît une croissance démographique élevée : j'aimerais que vous puissiez accorder le même rythme d'évolution pour les moyens budgétaires consacrés à la Guyane. Ce serait plus équitable.

**Mme Christiane Taubira.** Nous pensons aussi que le budget est l'expression d'orientations politiques majeures. Ses orientations ne sont pas de nature à nous rassurer. Concernant l'application du CIOM, les retards sont considérables en Guyane. La conception que vous avez du développement endogène, qui est d'accompagner des projets d'impulsion extérieure, n'est pas la nôtre. Enfin, nous n'avons pas les mêmes chiffres concernant l'effort demandé aux autres mers, et je me demande si nous avons bien la même calcullette : nous arrivons près de 500 millions d'euros, plus exactement à 460 millions en additionnant la suppression de l'abattement sur les exploitations, la suppression des autres dispositifs fiscaux, et l'effort sur ce qu'on appelle le « Girardin industriel ». En plus que dire de cette loi de programme adoptée par le Parlement pour quinze ans et qui a été retouchée au bout de trois ans.

Pour la Guyane, vous avez affirmé dans l'une de vos déclarations que le poids du spatial doit être pris en compte pour évaluer les résultats économiques. C'est un effort de lucidité que vous faites là, car le spatial, qui est une bonne chose, n'irrigue effectivement pas beaucoup le tissu économique local : à preuve, le taux de chômage de la jeunesse. Il y a aussi la question du pétrole qui va arriver. Sur ce sujet, les déclarations de votre collègue du gouvernement, Mme Kosciusko-

Morizet, ne sont pas de nature à nous rassurer. En effet, les précédents comparables comme celui du développement d'activités minières, je pense aussi à l'or, qui sont restées très fortement exogènes, sont inquiétants. De telles autorisations d'activités génèrent des attributions foncières importantes à des intérêts privés avec peu de contrôles et aucune directive sur un recrutement local.

**M. François Brottes.** Je voudrais savoir, même si c'est un peu « hors budget », où en sont les textes d'application de la proposition de loi de notre collègue Serge Letchimy que nous avons votée, je le rappelle, à l'unanimité. Je crois me souvenir que le gouvernement n'avait pas fait preuve d'un enthousiasme forcené en faveur de l'adoption de ce texte. Je ne voudrais pas que les réticences de l'époque conduisent aujourd'hui à un retard dans la mise en œuvre de ce dispositif législatif !

**M. Bernard Lesterlin.** Je vais parler du 101<sup>ème</sup> département dans lequel la situation est grave. Force est de constater que les problèmes ne sont pas réglés, comme vous le reconnaissez vous-même d'ailleurs. Nous sommes au cœur du sujet aujourd'hui car les problèmes de Mayotte appellent des solutions, et ces solutions passeront nécessairement par des moyens budgétaires.

Les problèmes sont multiples : le chômage et son indemnisation, la décentralisation, avec le dossier des charges indues, à propos duquel j'aimerais que vous nous disiez où nous en sommes, la solidarité nationale avec l'annonce d'un RSA à 25 % de celui de la métropole, ce qui n'a pas été sans susciter des réactions, l'éducation, avec des besoins dans les établissements du secondaire du fait d'une démographie importante à laquelle il faut répondre etc. Enfin, il faut parler de « la bombe à retardement » que vous connaissez et que constituent ces milliers d'enfants abandonnés. Peut-être la focalisation des énergies de tous les bords pour faire aboutir la départementalisation de Mayotte a-t-elle masqué les problèmes de fond que je viens de décrire ? Aujourd'hui, estimez-vous, Madame la ministre, que les moyens qui vous sont alloués vous permettent de répondre à de tels problèmes ?

**M. le président Serge Poignant.** Je voudrais poser une question supplémentaire à Madame la ministre avant de lui passer la parole pour qu'elle réponde aux nombreuses questions qui viennent d'être posées. Quand disposerons-nous des résultats de la commission dite « Baroin » sur les investissements photovoltaïques en outre-mer ?

**Mme Marie-Luce Penchard.** Je commencerai par répondre aux questions du rapporteur. S'agissant du calendrier de mise en place du SMA avec 6 000 volontaires, le délai a été fixé à 2014, en décalage de deux ans par rapport au délai initial comme je l'avais indiqué lors du débat de l'année dernière ; ce calendrier devrait être tenu.

Sur le logement, vous avez fait un certain nombre d'observations, concernant notamment la possibilité de mieux utiliser la LBU pour les projets en



accession sociale. Je voudrais vous indiquer à ce propos qu'un groupe de travail va être mis en place le 29 novembre sur ces questions avec les bailleurs et l'Union sociale pour l'habitat (USH), sachant que, pour l'affectation des crédits par zone, un recensement est réalisé sur la base des outils existants et les enveloppes budgétaires déterminées sur ce fondement en concertation avec les bailleurs sociaux. Concernant le logement insalubre, vous savez que j'ai soutenu la proposition de loi portée par votre collègue Serge Letchimy. Ce texte va dans le bon sens en permettant en complément de la réalisation de logements sociaux neufs de prendre en compte la situation particulière de certains territoires dans lesquels l'habitat est fortement dégradé. Les arrêtés sont en cours de préparation et j'espère qu'ils pourront être publiés avant la fin du mois de novembre 2011.

Vous avez noté, monsieur le rapporteur, l'existence d'inégalités en matière de continuité territoriale : à ce propos, nous nous étions demandés s'il fallait assouplir les critères pour l'attribution des bons de voyages en Polynésie, Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna, en raison de l'éloignement de ces territoires. J'ai commandé une étude sur la question et nous serons en capacité de faire des propositions dès le début de l'année 2012. Je constate, par ailleurs, que lorsque nous conventionnons avec certains territoires, comme nous l'avons fait à la Réunion ou en Martinique, cela nous permet de démultiplier notre intervention et de faire en sorte qu'un plus grand nombre de nos compatriotes bénéficient de l'aide à la continuité territoriale. S'agissant de la Guyane, le choix a été fait de consacrer une partie des crédits à la desserte intérieure.

Bien évidemment, le budget est l'expression politique d'une politique. C'est évident. Mais le budget de l'État n'a pas vocation à régler tous les problèmes qui se posent en outre-mer. Mme Taubira disait que nous n'avons pas la même calculette ! J'aurais envie de dire que nous ne lisons pas la même chose. Même s'il est vrai que l'on peut faire parler les chiffres, il y a quand même une réalité dans le soutien qui a été apporté à l'outre mer. Je peux vous donner des chiffres : dans le cadre du CIOM, avec le *small business act*, ce sont près de 80 millions d'euros de garanties de prêt à court terme qui ont été apportées à 280 entreprises, permettant de préserver 10 000 emplois. Dans le cadre de la médiation, nous avons pu sauver 6 404 emplois – vous voyez que je donne des chiffres très précis. Même si je ne peux pas me satisfaire du taux de chômage des jeunes, je me félicite que nous ayons eu le souci d'en proposer un traitement social, avec 52 271 contrats aidés contre 46 223 contrats en 2010, la Réunion mobilisant d'ailleurs 67,8 % des contrats aidés affectés à l'outre-mer. Ce qui me permet de dire que la situation particulière qui prévaut à la Réunion, avec la fin d'un grand chantier qui n'avait pas été préparé et a conduit à une augmentation du chômage, a bien été prise en compte : je rappelle que l'État a conservé le milliard d'euros qui était prévu pour le tram/train et j'ai entendu aujourd'hui le président de la région annoncer qu'il y aurait 8 000 emplois pour la Réunion.

S'agissant des questions fiscales, notamment l'abattement de 30 % sur l'impôt sur les sociétés, on sait aujourd'hui que 60 % de cet abattement bénéficiait à seulement 7 % des entreprises. Le périmètre était celui de la défiscalisation et ne

concernait pas le secteur du commerce. J'ai entendu que la suppression de cet abattement remettrait en cause les zones franches globales d'activité. Je voudrais vous donner un chiffre : une entreprise qui avait un bénéfice de 100 000 euros, sans l'abattement ni la zone franche globale d'activité, devrait payer 22 000 euros d'impôt sur les sociétés ; en supprimant l'abattement, au lieu de payer 4 000 euros, elle devra payer 6 000 euros. Si on me dit qu'une telle entreprise ne peut pas supporter cet effort de 2000 euros, je dis qu'il faut cesser de soutenir cette activité et porter notre effort sur une autre activité, et c'est ce que nous faisons pour le développement endogène. Le développement endogène n'est pas pour nous seulement un moyen de soutenir des projets venant de l'extérieur des territoires mais aussi des initiatives locales : j'en veux pour preuve ce que nous avons fait à la Martinique avec l'agroalimentaire notamment pour la transformation de la banane ainsi qu'à la Réunion pour soutenir les filières de la viande et des fruits et légumes et j'ajoute qu'en Guyane, cinq projets de biomasse sont soutenus par le gouvernement.

Je veux aussi répondre, à propos du logement social, sur les interrogations de M. Jean-Charles Taugourdeau au sujet de l'articulation entre la LBU et la défiscalisation. Le démarrage a été difficile, je n'en disconviens pas. J'ai été la première à dire qu'il fallait revoir la circulaire, ce que j'ai fait. Par ailleurs, j'ai rencontré les opérateurs et j'ai pu constater, lors du dernier congrès de l'Union sociale pour l'habitat (USH), que les bailleurs sont plutôt aujourd'hui satisfaits par la montée en charge des opérations financées. C'est parce que nous avons mis en place à la fois le dispositif LBU et la défiscalisation que nous avons pu obtenir un nombre beaucoup plus important de logements financés. Dans un contexte difficile, nous avons ainsi soutenu la commande publique et sauvé des emplois dans le bâtiment, même si j'aurais préféré sauvegarder tous les emplois qui ont été perdus à La Réunion.

Vous avez également parlé de Mayotte. Le gouvernement a accompagné ce territoire pour aller vers la départementalisation, respectant ainsi la parole donnée vis-à-vis des Mahorais. Nous avons organisé la consultation et beaucoup d'entre vous ont participé au débat. Vous avez eu connaissance du Pacte pour la départementalisation. Le président de la République a reçu les élus, très en amont, nous en avons débattu au Parlement. Un texte de loi a été voté. Nous avons alors indiqué les conditions dans lesquelles la départementalisation allait se faire, c'est-à-dire de manière progressive et adaptée. Progressive ne signifie pas que nous ne souhaitons pas aller vers l'égalité sociale, de même que nous n'avons jamais considéré que Mayotte doit être un département au rabais. Nous avons bien le souci d'accompagner les Mahorais pour qu'ils obtiennent à la fois un statut garant de l'égalité de leurs droits mais nous devons aussi prendre garde à préserver le tissu économique de Mayotte, particulièrement fragile. Au vu des informations dont je dispose – et je ne veux pas que mes propos soient interprétés comme une quelconque forme de chantage – le conflit actuellement en cours menace près de 2 800 emplois. On peut ainsi craindre que Mayotte ne se relève pas économiquement d'une telle crise, si celle-ci se poursuit. C'est pourquoi nous devons rapidement retrouver les chemins du dialogue. C'est à ma demande, que le

préfet de Mayotte a engagé des négociations en vue de la conclusion d'un protocole de sortie de crise. La distribution a accepté de baisser de plus de 10 % les prix de 8 produits de première nécessité identifiés par les syndicats. Cette baisse est aujourd'hui effective même si le protocole n'est pas signé par la distribution. Il existe en effet une négociation qui se poursuit sur d'autres produits, pour lesquels nous devons encore analyser la manière dont les prix sont fixés. Une délégation est même venue de la Réunion pour essayer de faire par comparaison un point sur les modalités de fixation des prix. Ce travail n'ayant pu aboutir, c'est tout le rôle du médiateur sur place de voir quels moyens peuvent encore être mis en œuvre pour venir en aide aux familles modestes. J'ai personnellement proposé de venir en aide à ces familles par le biais d'une convention avec la caisse d'allocations familiales, cela n'est pas une formule choquante car elle existe partout ailleurs. Seulement, l'État s'est substitué car la collectivité, qui pourrait le faire dans le cadre de sa politique sociale – elle dispose de la compétence – mais elle n'en a pas la capacité financière, du fait de son déficit. Nous devons impérativement prendre en compte la situation de cette collectivité, qui consacre actuellement 7 millions d'euros à la politique sociale, sur les 330 millions d'euros de son budget. Elle doit pouvoir retrouver les moyens d'exercer cette compétence.

J'espère avoir répondu globalement à l'ensemble des questions qui m'ont été posées. Au travers de la LODEOM et des décisions prises dans le cadre du CIOM, nous avons voulu tenir un discours de vérité et dire exactement où nous en sommes, sachant que bien des mesures ne sont aujourd'hui pas toujours perceptibles par la population mais qui ont été bien engagées. Le conseil des ministres de ce matin a d'ailleurs fait un point sur l'état d'avancement de ces décisions.

**M. le président Serge Poignant.** Je vous remercie, Madame la ministre, de nous avoir rappelé ces objectifs de la Lodéom et du CIOM et d'avoir mis en perspective, au-delà du budget, la politique globale de l'État en faveur de l'outre-mer. S'agissant du photovoltaïque...

**Mme Marie-Luce Penchard.** ... il y avait en effet deux questions. L'effort ne figure pas dans le document et le complément demandé s'élève à 48 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 56 millions au titre des crédits de paiement. Je ne le ferai porter ni sur la LBU, ni sur la continuité territoriale, ni sur les dotations spécifiques telles que le fonds mahorais ou les dotations scolaires pour la Guyane. Il sera procédé à des rationalisations au niveau des dépenses de fonctionnement pour ce qui concerne le SMA. Je vais également faire porter un complément d'effort lorsque je disposerais toutefois d'un point de situation plus précis en fonction des remontées émanant des partenaires et organismes sociaux et par rapport aux besoins : il concernera l'aide à la rénovation hôtelière, l'aide au fret car les mesures de ce dispositif sont difficiles à mettre en œuvre ainsi que le volet social, culture, jeunesse et sports, en préservant bien évidemment le financement de l'agence de santé pour Wallis et Futuna et la base avancée de Guyane. Je peux enfin intervenir sur d'autres lignes budgétaires car,

comme vous le savez, nous n'avons pas cette année à organiser l'Année des Outre-Mer, ce qui dégage quelques marges.

Sur le photovoltaïque, j'ai obtenu des appels à projets spécifiques pour l'outre-mer qui permettront de financer des installations supérieures à 250 kilowatts, avec stockage, les installations sans stockage étant réservées pour les petits projets. J'ai aussi obtenu le principe d'un tarif spécifique pour le « surimposé », dans l'attente du développement d'une technique pour une pose intégrée et adaptée au bâti. Sur ce point, nous avons demandé le concours de deux organismes : nous disposons de l'avis du Centre Scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et nous attendons encore celui de l'ADEME. J'ai enfin proposé qu'il y ait une aide spécifique à l'investissement dans les sites isolés où le photovoltaïque est une solution crédible. Voilà la position du ministre de l'outre-mer, dans l'attente du rapport qui doit être transmis au Parlement par le gouvernement.

**M. Louis-Joseph Manscour.** Vous avez parlé de rationaliser les dépenses du SMA. Or, c'est précisément l'une des rares actions où l'on voit des résultats positifs...

**Mme Marie-Luce Penchard.** ... Vous ne m'avez pas bien comprise, M. le député, l'exercice qui nous est demandé n'est pas facile. J'ai simplement dit que j'allais regarder comment rationaliser les coûts de fonctionnement du SMA, cela ne signifie pas que je vais remettre en cause le programme, notamment l'investissement qui doit nous permettre de respecter l'échéance de 2014. C'est un objectif présidentiel que nous n'allons pas encore reporter d'une année de plus : à la fin de 2013, nous devons avoir atteint les 6 000 volontaires.

**M. le président Serge Poignant.** Merci pour toutes ces précisions. Je vous adresse tous mes encouragements pour faire face à la situation difficile de Mayotte, dont je sais qu'elle est une préoccupation du gouvernement tout entier.

## II.— EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 26 octobre 2011, la commission a examiné pour avis les crédits pour 2012 de la mission « **Outre-mer** » sur le rapport de **M. Alfred Almont, rapporteur pour avis**.

**M. le président Serge Poignant.** Je vais demander l'avis du rapporteur sur les crédits de cette mission Outre-mer.

**M. Alfred Almont, rapporteur pour avis.** Dans le contexte actuel, ce budget m'apparaît plutôt satisfaisant car il renoue avec une dynamique qui avait été freinée en 2011. Avis favorable, donc.

*Suivant l'avis de M. Alfred Almont, rapporteur pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits pour 2012 de la mission Outre-mer.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Délégation Générale à l’Outre-mer**

- M. Vincent Bouvier, préfet, délégué général à l’outre-mer
- M. Marc Del Grande, sous-directeur chef du service des politiques publiques
- M. Hervé Jonathan, sous-directeur chef du service de l’évaluation, de la prospective et de la dépense de l’État.
- Mme Coralie Noël, chef du département de l’écologie, du logement, du développement et de l’aménagement durables
- M. Jean-Bernard Nilam, chef du département de la vie économique, de l’emploi et de la formation

### **Direction de l’énergie**

- M. Pierre-Marie Abadie, directeur de l’énergie
- M. Pierre Fontaine, sous-directeur énergies renouvelables

### **Institut d’émission des départements d’outre-mer**

- M. Patrick Besse, directeur général
- Mme Françoise Rivière, responsable du pôle économie
- Mme Céline Etourneau, adjointe du responsable de la division « Observatoire des entreprises et établissements de crédit »
- M. Olivier Simon, responsable des relations institutionnelles

### **Agence française de développement**

- M. Dov Zerah, directeur général
- M. Pascal Pacaut, responsable des opérations « outre-mer »
- M. Hervé Gallèpe, chargé des relations avec le Parlement

### **Table ronde sur le logement**

- Union Sociale de l’Habitat, M. Mahieddine Hedli, directeur
- Agence nationale de l’habitat (ANAH), M. Alain de Quero, directeur de l’action territoriale

- Groupement Interprofessionnel des Opérateurs Sociaux de la Martinique (GIDOS), M. Eddy Ouly, président, Mme Nadia Seraline-Dib, assistante du président

**Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM)**

- M. Jean-Pierre Philibert, président
- M. Alain Vienney, délégué général
- Mme Annie Iasnogorodski, conseiller

**Personnalités qualifiées**

- M. Claude Gelbras, économiste