



N° 2860

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

AVIS

PRÉSENTE

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

TOME VIII OUTRE-MER

PAR M. ALFRED ALMONT,

Député.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I.— LA CRISE ÉCONOMIQUE N'A PAS ÉPARGNÉ LES TERRITOIRES ULTRAMARINS	9
A.— LA SITUATION ÉCONOMIQUE GLOBALE DES TERRITOIRES ULTRAMARINS	9
B.— LA SANTÉ FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS, DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS D'OUTRE-MER.....	15
1. Les Régions d'outre-mer	15
2. Les Départements d'outre-mer	16
3. Les Communes	16
4. Les Collectivités d'outre-mer	18
a) <i>La Nouvelle-Calédonie</i>	18
b) <i>La Polynésie française</i>	18
c) <i>La Collectivité de Saint Pierre et Miquelon</i>	18
d) <i>La Collectivité de Saint-Martin</i>	19
e) <i>La Collectivité de Saint-Barthélemy</i>	19
f) <i>La Collectivité départementale de Mayotte</i>	19
g) <i>Wallis et Futuna</i>	20
II.— LE BUDGET DE LA MISSION « OUTRE-MER » : UN EFFORT SOLIDAIRE ET MESURÉ QUI PRÉSERVE L'AVENIR	21
A.— DES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES ENCOURAGEANTES : L'ÉVOLUTION POSITIVE DES DOTATIONS POUR LES TROIS PROCHAINES ANNÉES	21
1. Un budget qui s'inscrit dans une logique pluriannuelle	22
2. Une application déterminante de la LODEOM	23
B.— UN EFFORT SUR LE MOYEN TERME QUI CONCRÉTISE LES DÉCISIONS DU CIOM	24
C.— LES DOTATIONS DE LA MISSION « OUTRE-MER » NE RENDENT QU'IMPARFAITEMENT COMPTE DE LA SOLIDARITÉ DE L'HEXAGONE AVEC LES TERRITOIRES ULTRAMARINS	27

D.— L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE.....	29
1. Les Collectivités d'outre-mer.....	29
2. Les Départements d'outre-mer.....	31
E.— LES DOTATIONS DU BUDGET 2011 : LA CONSOLIDATION DES ACTIONS ENTREPRISES PASSE PAR UN RÉAJUSTEMENT DES DOTATIONS.....	33
1. Le programme 138 Emploi outre-mer.....	35
2. Le programme 123 Conditions de vie outre-mer.....	37
a) <i>Le logement social</i>	38
b) <i>La continuité territoriale</i>	40
III.— LA PARTICIPATION DE L'OUTRE-MER À LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC.....	45
A.— LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS À LA FISCALITÉ : DES AMÉNAGEMENTS QUI AFFECTENT LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ D'ORIGINE PHOTOVOLTAÏQUE.....	45
B.— LES MODIFICATIONS PRÉVUES DANS LE CADRE DE LA RÉDUCTION DES NICHES FISCALES.....	47
CONCLUSION.....	49
EXAMEN EN COMMISSION.....	51

MESDAMES, MESSIEURS,

L'adoption par le Parlement, au printemps 2009, de la loi d'orientation pour le développement économique de l'outre-mer, avait pu susciter, pour l'ensemble des populations, des élus et des socioprofessionnels ultramarins tout à la fois une grande espérance et une formidable bouffée d'oxygène après la profonde crise sociale qui avait secoué une grande partie de l'outre-mer fin 2008 et début 2009.

En effet, l'exposé des motifs du texte gouvernemental reconnaissait et constatait les spécificités et les particularismes de ces territoires de la République. Dans son préambule, le Gouvernement précisait que : *« les départements d'outre-mer représentent au sein de leur environnement régional des territoires dont le niveau de vie demeure certes globalement inférieur à celui de l'Hexagone, mais très sensiblement supérieur à celui de leur environnement régional »*.

« Les PIB des départements d'outre-mer sont en effet tous inférieurs à 75 % de la moyenne des PIB par habitant de l'Union européenne, (56,8 % pour la Guyane, 60,6 % pour la Réunion, 67,3 % pour la Guadeloupe, 74,9 % pour la Martinique), ce qui permet à ces territoires d'être reconnus par la Commission européenne comme relevant de l'objectif convergence et pouvant bénéficier de mesures d'aides particulières et dérogatoires au droit commun communautaire (article 348 du Traité de l'Union Européenne, dit Traité de Lisbonne) », cela au nom de la cohésion qui constitue l'objectif majeur de l'Union Européenne.

« Mais au sein de leur proche environnement régional, les départements d'outre-mer jouissent d'un niveau de développement, de pouvoir d'achat nettement supérieurs à la moyenne. Ce niveau de développement et les handicaps structurels des régions d'outre-mer liés à l'exiguïté du territoire, l'étroitesse du marché intérieur, l'éloignement des centres d'approvisionnement et des grands marchés avec les surcoûts qui en résultent, génèrent des coûts d'exploitation plus lourds que ceux des pays voisins et en conséquence une compétitivité faible y compris dans les secteurs où les départements d'outre-mer disposent d'un réel savoir faire »

Partant de ce constat, le Gouvernement affichait sa volonté en soulignant qu'« *il convenait en conséquence de donner aux départements d'outre-mer les moyens de parvenir à une production intérieure rentable qui se substitue à une partie des importations mais aussi soit l'objet d'une exportation compétitive* », justifiant ainsi la dérogation fiscale au service du développement.

La réunion du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) le 6 novembre 2009, suite à la tenue des États Généraux de l'outre-mer, lancés par le Chef de l'État en avril 2009, a offert l'opportunité aux pouvoirs publics de réaffirmer les priorités qui étaient et demeurent les leurs en faveur des populations et des territoires ultramarins, mais encore d'insister, à travers quelques thématiques fortes telles que la formation des prix, le renforcement du droit de la concurrence, les productions locales et le développement endogène, les grands projets structurants, sur l'importance qu'il accordait au développement économique et social de ces territoires dont les liens avec l'Hexagone ne sauraient se démentir.

Les actions publiques conduites cette année ont été rendues possibles, comme je me plaisais à le souligner dans mon précédent rapport, grâce à un effort budgétaire sans précédent. En effet, les crédits consacrés aux programmes de la mission « outre-mer » ont enregistré une hausse permanente au cours des trois exercices budgétaires précédents, traduisant ainsi que le Gouvernement plaçait le développement des outre-mer au centre de ses priorités.

Si la loi d'orientation pour le développement économique de l'Outre-mer n'a pas répondu à toutes les attentes, les avantages fiscaux à l'investissement ayant été réaménagés dans des secteurs porteurs tel le BTP, certains des décrets d'application n'étant d'ailleurs pas encore publiés, les grandes mesures arrêtées par le CIOM le 6 novembre dernier devraient tendre à redresser une situation encore tendue, marquée par une baisse sensible de l'activité et de l'emploi.

Le projet de budget de la mission « outre-mer » pour 2011 s'inscrit – faut-il le souligner - dans une double perspective : nationale et pluriannuelle, pour prendre en compte une conjoncture marquée par le haut niveau des dépenses publiques.

Une perspective nationale tout d'abord, car c'est dans un contexte politiquement contraint par la volonté de maîtrise de la dépense publique et de réduction de la dette que le projet de loi de finances a été élaboré. L'indispensable redressement des finances publiques repose sur des mesures de réduction des dispositifs fiscaux dérogatoires. C'est à ce titre qu'une participation de l'outre-mer est attendue. En premier lieu, et sous réserve de modifications souhaitées par votre Rapporteur en cours de discussion budgétaire, il est prévu de supprimer les réductions d'impôt relatives aux investissements permettant l'installation d'équipement permettant la production d'énergie photovoltaïque. Ensuite, avec toutefois quelques aménagements afin de préserver le financement des

investissements outre-mer, et sans que le logement social en soit affecté, le projet de loi de finances prévoit une réduction du principe de défiscalisation outre-mer.

Il peut paraître légitime que le budget de la mission « outre-mer », au même titre que ceux des missions gérées par d'autres ministères, participe à l'effort national qui vise à réduire fortement la dépense publique. C'est dans cette logique solidaire qu'il convient de placer la réduction minimale des lignes budgétaires destinées aux différentes actions des deux programmes qui composent la mission « outre-mer ». Toutefois, force est de constater que l'avenir semble préservé. En effet, si les crédits de paiements qui concernent l'année à venir diminuent de 2,3 %, les autorisations d'engagement qui préfigurent les dépenses à venir ne subissent qu'une baisse modeste de 0,5 %.

Un cadre pluriannuel ensuite, car les trois années à venir verront la mise en œuvre des choix politiques issus des préconisations du CIOM. La satisfaction des besoins qui existent au profit du logement outre-mer constituera l'une, si ce n'est la priorité majeure de l'action gouvernementale. Cette politique que votre Rapporteur souhaite la plus ambitieuse possible, s'articuleront autour de deux axes majeurs : la réhabilitation de l'habitat insalubre et le développement de la construction et de l'offre de logement social. Ce secteur devrait bénéficier de dotations budgétaires maintenues sur l'ensemble de la période 2011-2013. Par ailleurs, sont également considérées au nombre des priorités, conformément aux dispositions de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement des outre-mer, dite LODEOM : le développement endogène des territoires et la promotion de l'emploi grâce à l'essor des activités qui en résulteraient.

I.— LA CRISE ÉCONOMIQUE N'A PAS ÉPARGNÉ LES TERRITOIRES ULTRAMARINS

En 2009, l'économie française s'est distinguée au sein de la zone euro par une croissance relativement soutenue au quatrième trimestre (+ 0,6 %, soit 2,5 % en rythme annuel). Sur l'ensemble de l'année 2009, le PIB a cependant chuté de 2,2 %, soit la baisse la plus forte depuis l'après-guerre mais une baisse moins importante que la moyenne de la zone euro. Sur un an, l'emploi a enregistré un repli de 2,5 % et l'inflation reste modeste (0,9 % sur un an en décembre) malgré une hausse des prix un peu plus forte en fin d'année.

A.— LA SITUATION ÉCONOMIQUE GLOBALE DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

S'agissant des géographies d'outre-mer, l'année 2009 a été marquée par une conjoncture économique et sociale défavorable, affectant la croissance des économies.

Dans les départements et collectivités d'outre-mer (DCOM), le début de l'année 2009 a été marqué par la poursuite du ralentissement de l'activité perceptible depuis le second semestre de l'année 2008, affectant la quasi-totalité des secteurs marchands. Comme dans l'Hexagone, l'inflation a été contenue sur l'année, avec des taux redevenus légèrement positifs en glissement annuel en fin d'année. Pour les collectivités du Pacifique, par exemple, la hausse des prix a spectaculairement diminué sur l'année 2009 en Nouvelle-Calédonie, passant de 3,6 % à 0,2 % en glissement annuel, tandis qu'en Polynésie française, le taux d'inflation est passé de 3,4 % à fin décembre 2008 à -0,8 % à fin décembre 2009.

Le fléchissement de l'activité a contribué à la poursuite de la dégradation du marché de l'emploi, dans la continuité de la tendance observée depuis le dernier trimestre 2008. Ainsi, selon l'enquête emploi de l'INSEE, le taux de chômage a fortement augmenté à la Réunion (27,2 % en 2009 après 24,5 % en 2008) et, dans une moindre mesure, à la Guadeloupe (23,5 % au deuxième trimestre 2009 après 22 % en 2008). Les chiffres relatifs à la Guyane et la Martinique (respectivement 20,5 % et 22 % au deuxième trimestre 2009) montrent une évolution moins négative. Globalement, les taux de chômage restent très élevés comparés au taux de chômage observé en France métropolitaine (9,6 % en 2009 après 7,3 % en 2008).

Dans l'ensemble des géographies, les indicateurs de consommation et d'investissement ont été en retrait comparativement à ceux relevés en 2008. A l'exception de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, leur dégradation s'est atténuée en fin d'année, laissant entrevoir de meilleures perspectives pour les économies des DCOM pour 2010.

	Taux de croissance en 2009	PIB / hab € (n) en 2009	Évolution du PIB par hab n / n-1	Chômage (n) en 2009	Évolution du nombre de chômeurs n / n-1	Inflation 09
Guadeloupe	1,10 %	17 882	-0,17 %	23,50 %	6,82 %	0,60 %
Guyane	0,50 %	14 204	0,74 %	20,50 %	14 %	0,60 %
Martinique	-0,3 % (2008)	19 607 (2008)	-0,43 %	22,00 %	1,85 %	0,60 %
Réunion	7 %	18 250	5,33 %	27,20 %	11,02 %	0,30 %
Mayotte	10 % (estimation)	5 238	nd	nd	nd	2,70 %
St Pierre Miquelon	nd	26 073 (2004)	nd	7,70 %	3,36 %	- 0,80 %
Saint-Martin	nd	14 500 (1999)	nd	26,5 % (1999)	nd	nd
Saint-Barthélemy	nd	29 943 (2006)	nd	3,2 % (2006)	nd	nd
Nouvelle-Calédonie	0,6 % (2008)	25 140	- 6,19 %	nd	nd	0,20 %
Polynésie française	-0,40 %	17 512	11,14 %	11,7 % (2007)	nd	0,10 %
Wallis et Futuna	nd	10 100 (2005)	nd	15,2 % (2003)	nd	- 0,60 %
Hexagone	0,40 %	30 413	1,57 %	9,50 %	18,2 %	0,90 %

Source : Rapports annuels 2008 et 2009 (IEDOM/TEOM)

La Guadeloupe : L'économie guadeloupéenne est entrée en récession en 2009. En un an, le nombre de demandeurs d'emploi a progressé de 11,8 %. La consommation des ménages s'est nettement repliée, en dépit d'un recul important de l'inflation (après + 0,8 % en 2008). Les entreprises, durablement atteintes par le ralentissement d'activité lié aux graves mouvements sociaux du premier trimestre 2009, ont différé, voire annulé leurs projets d'investissements.

Les importations de biens de consommation courante (- 7,3 %) et de produits agroalimentaires (- 12,5 %) sont en net recul, même si la tendance semble toutefois s'inverser en fin d'année sous l'effet des diverses mesures de soutien adoptées. Les ventes de véhicules de tourisme (+ 44,4 % au 4^{ème} trimestre) ont ainsi bénéficié, comme dans l'Hexagone, d'achats en anticipation de la baisse annoncée de la prime à la casse.

L'activité touristique s'est nettement repliée en 2009. Dans l'hôtellerie, le nombre de nuitées est en recul de 30 % par rapport à 2008. L'activité dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, pénalisée par la paralysie de l'économie, a connu un coup d'arrêt dès le premier trimestre 2009. L'industrie agroalimentaire affiche des résultats contrastés : la campagne sucrière a été décevante (- 12,4 % de sucre par rapport à 2008), en revanche, les exportations de bananes ont retrouvé dès le troisième trimestre 2009 des niveaux satisfaisants et terminent en progression sensible de près de 21 % par rapport à 2008.

La Martinique : Le conflit social de février-mars 2009 a pesé, ici aussi, défavorablement sur un tissu d'entreprises déjà fragilisé par le ralentissement de 2008, notamment dans les secteurs du BTP et du tourisme. Malgré une inflation relativement faible (+ 0,6 %), la consommation des ménages recule sous l'effet de la détérioration du marché de l'emploi et d'une vulnérabilité financière accrue des ménages.

Les importations de biens de consommation se sont nettement contractées (- 12,3 %), après une progression de + 2,2 % l'année précédente. L'investissement des ménages est moins dynamique ; l'encours des crédits à l'habitat a nettement ralenti sa progression (+ 4,3 % contre + 9,1 % fin 2008), alors que le nombre de logements collectifs neufs construits en 2009 s'est infléchi. Un ensemble de facteurs (crise sociale, incertitudes économiques et institutionnelles) ont incité les entreprises à différer leurs investissements.

L'indicateur de chômage a atteint 24 % fin 2009 (+ 2,4 points sur un an) et le nombre de demandeurs d'emploi (39 531) a retrouvé ainsi un niveau proche de 2002, rompant avec plusieurs années d'amélioration.

Le secteur du bâtiment et des travaux publics a connu une conjoncture défavorable sur ses différents marchés. Le secteur du tourisme, déjà dépendant du ralentissement mondial, n'a pas été épargné par le conflit social, intervenu en haute saison. Le nombre de passagers à l'aéroport s'est replié de 4,9 % et le

nombre de croisiéristes ayant fait escale à la Martinique en 2009 chute de 30 % sur l'année.

La Guyane : la conjoncture économique a enregistré une nette inflexion à partir du 4^{ème} trimestre 2008. Succédant à une période de hausse soutenue depuis 2007, le glissement annuel de l'indice des prix au mois de décembre 2009 affiche une légère baisse à - 0,2 % contre + 3,3 % en décembre 2008. Le marché de l'emploi s'est dégradé avec une progression significative du nombre de demandeurs d'emploi sur l'année (1 870 chômeurs supplémentaires, soit + 14 %). La consommation finale des ménages reste déprimée.

L'investissement des entreprises témoigne en fin d'année à la fois d'un certain attentisme lié aux consultations électorales du début 2010 et, d'autre part, du déplacement d'un certain nombre d'investissements des Antilles vers la Guyane. Les investissements publics sont restés relativement soutenus.

Après une contraction, les exportations totales progressent de 19 % en valeur. En revanche, la mauvaise orientation de l'activité a entraîné un repli significatif des importations (- 10,4 %). Le déficit de la balance commerciale du département se réduit ainsi de 13,6 % en 2009.

Sur le plan sectoriel, la situation des filières traditionnelles est mitigée, alors que le secteur spatial conserve son rôle moteur de l'économie. Le courant d'affaires du BTP s'est nettement dégradé, avec le recul des ventes de ciment de 17 % sur un an. L'activité dans le secteur touristique a été dynamique en 2009, avec la mise en place de projets structurants. Le trafic aérien de passagers enregistré sur l'année (400 555 personnes) a progressé de 4 % (contre - 0,9 % en moyenne sur les 4 dernières années). Certains secteurs traditionnels, comme la pêche et la riziculture, sont confrontés à de sérieuses difficultés.

La Réunion : L'ensemble des secteurs d'activité, à l'exception de l'agriculture et du tourisme, ont été touchés par le ralentissement économique.

La campagne sucrière 2009 a poursuivi la tendance à la reprise observée en 2008 (+ 15,9 % après une campagne 2007 calamiteuse) avec une nouvelle progression de 6,9 % de la production sucrière, soit 3,4 % au-dessus de la moyenne décennale. Toutefois, les autres branches d'activités agricoles s'essoufflent.

Après plusieurs années de forte croissance, l'activité du BTP s'est fortement dégradée en 2009, impactant fortement le marché de l'emploi.

L'activité touristique tire son épingle du jeu, subissant au final que très modérément les conséquences de la crise internationale, la Réunion retrouvant des niveaux de fréquentation touristique proche de celui de 2005.

Ces évolutions contrastées en 2009, affectent le PIB exprimé qui chute de 2,7 %. La croissance 2009, inférieure de près de six points à celle de 2008,

enregistre ainsi son plus mauvais résultat depuis 1993. Cette chute s'explique en partie par une diminution de 6,5 % en volume de l'investissement. Le glissement annuel de l'indice des prix au mois de décembre affiche une légère hausse de 0,3 %. En 2009, le marché du travail a été particulièrement touché et la barre symbolique des 100 000 demandeurs d'emploi a été franchie pour la première fois depuis 2003. En 2009, le taux de couverture des échanges de biens avec l'extérieur est de 5,9 %.

Mayotte : le ralentissement de l'activité économique, déjà perceptible au dernier trimestre 2008, s'est accentué en 2009. Les principaux indicateurs ont montré de réels signes d'essoufflement, à l'exception de l'évolution favorable des prix à la consommation. Ce climat morose a été renforcé par les difficultés financières de la Collectivité départementale de Mayotte.

Seules les importations de produits alimentaires ont progressé, largement tirées par les importations de riz (+ 31,6 %) ; en revanche, les importations de biens d'équipement ménager et de produits textiles sont en repli.

La hausse des prix s'établit à 0,9 % en glissement annuel, en inflexion sensible par rapport à 2008 (5,1 %). En dépit de la revalorisation du SMIG au 1er juillet 2009 et de l'évolution favorable des prix, la consommation des ménages s'est essoufflée en 2009. Les indicateurs de vulnérabilité financière des entreprises ont également enregistré une nette dégradation.

Avec des carnets de commande au plus bas qui tardent à se renouveler, l'investissement des entreprises a été mal orienté, ce qui s'est traduit par un recul des importations de biens d'équipement professionnel (- 34 %) et des ventes de véhicules utilitaires (- 28,7 %).

Pour la deuxième année consécutive, la quasi-totalité des secteurs enregistrent une diminution du courant d'affaires. Seuls le tourisme et l'agro-alimentaire semblent terminer l'année sur une note favorable. Le BTP a connu une dégradation du climat d'affaires tout au long de l'année, ce que confirme la contraction du tonnage de ciment importé (- 22 % par rapport à 2008).

La Nouvelle-Calédonie : en 2009, l'activité de la Nouvelle-Calédonie a évolué moins favorablement comparativement à 2008. L'inflation a nettement ralenti, atteignant seulement 0,2 % sur un an en décembre, après 3,7 % un an auparavant. Le retournement observé depuis juin 2008 sur le marché du travail a perduré en 2009 et le nombre de demandeurs d'emploi a accusé une hausse de 7 % en glissement annuel.

Le taux de couverture des importations par les exportations a continué de se dégrader en 2009, du fait d'une baisse plus rapide des exportations que des importations. Il s'établit à son plus bas niveau historique, soit 37 % (- 4,2 points sur un an). L'ensemble des concours à l'économie toutes zones confondues

s'élève en fin d'année à 771,4 milliards de F CFP, en hausse de 8 % sur un an contre + 16 % un an auparavant.

Au plan sectoriel, le tourisme et l'aquaculture, deux secteurs porteurs pour le développement économique de l'île, ont traversé une année difficile. La fréquentation touristique est passée, en 2009, sous la barre symbolique des 100 000 touristes tandis que les exportations de crevettes retrouvaient leur niveau le plus faible depuis 10 ans. Dans le même temps, le secteur du nickel a connu une année en demi-teinte avec un premier semestre tendu et une reprise marquée des cours sur le second. A contrario, le BTP a mieux résisté au ralentissement de l'économie grâce aux grands chantiers en cours (montée en charge de l'usine du Nord, logements sociaux, aéroport).

La Polynésie française : Après une année 2008 caractérisée par une nette inflexion des performances économiques, l'année 2009 traduit un défaut de confiance généralisé des agents économiques. En dépit du plan de relance mis en œuvre par le gouvernement polynésien, les moteurs traditionnels de l'économie n'ont pas permis de retrouver le chemin de la croissance. La consommation des ménages est apparue très modérée voire en panne en 2009, comme l'illustre le recul de la valeur des importations de biens de consommation (- 9,3%), en dépit de la tendance baissière des prix (- 0,8 % à fin 2009 contre + 3,4 % à fin 2008).

L'encours sain des crédits des établissements installés ou non localement s'est inscrit en hausse d'à peine 1 % sur l'année (+ 7 % en 2008). L'encours de crédits aux ménages a affiché une progression de 2 %.

Le secteur primaire a été pénalisé par les résultats de la perliculture, les recettes d'exportation reculant de 10 % en raison de la chute des cours de la perle. L'activité de la pêche a enregistré une nette amélioration, les expéditions à l'étranger de poissons ayant quasiment doublé sur un an (+ 88 %), de même que la filière vanille et le coprah. Le secteur industriel a été soutenu par la branche agroalimentaire dont les exportations ont progressé de 7,1 % en 2009. Enfin, l'activité touristique en Polynésie accuse un bilan 2009 très en deçà de sa moyenne de longue période. La Polynésie française a accueilli 160 447 touristes (- 18,3 %), soit le plus faible niveau atteint depuis 1996.

Saint Pierre et Miquelon : la conjoncture économique de Saint-Pierre-et-Miquelon est en retrait en 2009, année marquée par d'importantes difficultés de la desserte maritime, tant en fret qu'en passagers. En outre, la fermeture, pendant plusieurs mois, de la principale usine de transformation de poissons, réduisant les débouchés, a pénalisé l'activité de la pêche artisanale. Malgré le contexte de baisse des prix, la consommation des ménages a été moins dynamique en 2009 qu'en 2008. En dépit d'une amélioration du marché de l'emploi observée sur les deux derniers mois de l'année, l'indicateur mensuel moyen de chômage est resté relativement stable pour l'année 2009. La croissance de l'investissement des ménages se poursuit : l'encours des crédits à l'habitat a augmenté de 5,1 % en 2009. L'encours sain des crédits aux entreprises affiche une progression de 7,7 %

sur un an au 31 décembre 2009. Les importations de produits alimentaires et de produits manufacturés reculent sur un an mais restent en progression par rapport à 2007.

Saint-Martin et Saint-Barthélemy : les deux îles sont fortement tournées vers le tourisme haut de gamme (hôtels de luxe et commerces hors taxe pour une clientèle majoritairement nord-américaine). Elles ont subi en 2009 les conséquences de la crise économique, en grande partie en raison de la baisse de fréquentation de la clientèle touristique américaine. Un certain nombre d'établissements hôteliers rencontrent des difficultés financières, résultat de la combinaison de la baisse de fréquentation et des diminutions de prix pratiquées par la plupart d'entre eux. Contrairement à Saint-Martin, la plupart des établissements hôteliers de Saint-Barthélemy ont maintenu leurs tarifs pour préserver leur rentabilité et maintenir l'image haut de gamme de la destination. La chute du tourisme a entraîné en 2009 un net ralentissement dans le BTP, que seules les rénovations et la commande publique ont permis de maintenir.

B.— LA SANTÉ FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS, DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS D'OUTRE-MER

1. Les Régions d'outre-mer

Les Régions d'outre-mer connaissent une situation financière relativement stable avec toutefois une légère dégradation en 2009. Prises isolément, on observe toutefois qu'elles connaissent des situations financières contrastées.

En effet, seules la Martinique et la Guadeloupe connaissent une situation financière véritablement satisfaisante, bien que les résultats accusent des baisses sensibles en 2008 et, pour la seule Guadeloupe, dans une moindre mesure en 2009. Cependant, si la Martinique dispose de marges de manœuvre confortables notamment en matière d'endettement, la Guadeloupe voit cette dernière marge de manœuvre s'amenuiser.

La Réunion se caractérise par un endettement en très forte progression depuis 2007, qui s'infléchit toutefois sensiblement en 2009 stabilisant ainsi sa capacité de désendettement ; cette dernière demeurant toutefois dans la moyenne des régions. La situation de La Réunion n'est pas préoccupante, mais mérite, cependant, d'être suivie avec attention notamment au regard des évolutions qui pourraient intervenir.

Enfin, la Guyane connaît une situation financière fragilisée par un endettement préoccupant et une pression fiscale relativement élevée. Si on a pu noter un début de redressement en 2008, on constate toutefois en 2009 une nette rechute.

2. Les Départements d'outre-mer

Les Départements d'outre-mer (DOM) connaissent une situation financière qui tend à se stabiliser, voire s'améliorer en 2009, comme en atteste la légère progression de l'épargne conjuguée à la diminution de l'endettement.

Pris isolément, on observe toutefois que les DOM connaissent des situations financières contrastées. En effet, seule la Guadeloupe connaît une situation relativement saine. On peut toutefois noter une baisse sensible de l'épargne brute même en tenant compte de l'effet régularisation de la dotation d'allocation aux personnes âgées (APA). Son évolution devra être observée avec attention sur l'exercice 2010.

La Réunion connaît une situation financière tendue. En effet, pénalisée par un très fort endettement et une épargne faible, ce département doit contenir son endettement ainsi que ses dépenses de fonctionnement. On observe en 2009 une progression significative de son épargne brute et un endettement qui diminue. Cette amélioration devra être confirmée en 2010.

Le département de la Martinique connaît également une situation financière dégradée qui se caractérise par un endettement très lourd, une épargne nette étique et une diminution sensible de ses investissements. Seule la forte réduction de ses investissements lui permet d'afficher un résultat global de clôture en hausse. On observe en 2009 une timide amélioration de l'épargne brute et une diminution de la dette du département. Cette amélioration devra toutefois être confirmée et renforcée en 2010 pour être pérennisée.

La Guyane se maintient dans un équilibre précaire. En effet, ce département possède un taux d'épargne faible du fait du niveau élevé de ses dépenses de fonctionnement, notamment de personnel, et dispose de marges de manœuvre gelées du fait d'une fiscalité déjà élevée. La situation du Département de la Guyane voit sa dégradation se poursuivre notamment du fait de la forte baisse de son épargne brute.

3. Les Communes

La situation financière des communes d'outre-mer se dégrade depuis l'année 2006. Ainsi, le nombre de communes ayant un taux d'épargne négatif passe de 8 en 2005 à 15 en 2006, 21 en 2007 et 27 en 2008. Ce constat concerne l'ensemble des DOM. En effet, sur 27 communes connaissant une épargne brute négative en 2008, 9 sont situées en Guadeloupe, 4 en Martinique, 12 en Guyane et 2 à La Réunion. En outre, sur ces 25 communes, 5 exposent une épargne brute négative continue depuis 2006.

On observe toutefois que les communes des DOM connaissent des situations financières contrastées.

Les communes de Guadeloupe connaissent sur la période une dégradation de leur situation financière laquelle est encore plus marquée pour les communes de moins de 10 000 habitants du fait notamment de dépenses de personnel très élevées. On note toutefois un léger sursaut en 2008. Cette dégradation se traduit par une diminution du niveau de l'épargne brute qui devient très inférieure à la moyenne. Le niveau d'endettement reste toutefois relativement faible. En revanche, contrairement aux communes de plus de 10 000 habitants, les communes de moins de 10 000 habitants ne disposent plus de marges de manœuvre fiscales du fait d'une pression fiscale très forte.

Si les communes de la Martinique de plus de 10 000 habitants connaissent une légère dégradation de leur situation financière, en revanche, celles de moins de 10 000 habitants semblent amorcer depuis 2007 un net redressement. En effet, après une chute en 2006, l'épargne brute de ces dernières Communes connaît une remontée pour revenir en 2008 à la situation qui prévalait en 2005. En outre, contrairement aux communes de moins de 10 000 habitants, les communes de plus de 10 000 habitants ne disposent plus de marges de manœuvre en matière d'endettement. En réalité, ce constat de surendettement ne s'applique qu'à la seule commune de Fort-de-France qui déforme la moyenne du fait de son poids financier. Enfin, en matière de fiscalité, il semble que pour les communes de plus de 10 000 habitants, des marges de manœuvre potentielles restent à explorer.

L'ensemble des communes de la Guyane connaît, sur la période, une très nette dégradation de leur situation financière notamment révélée par les restructurations financières pour 5 communes en 2008 en particulier pour les communes de plus de 10 000 habitants (Cayenne, Kourou et Matoury). En effet, les restructurations financières visent principalement à apurer les dépenses de fonctionnement en souffrance en contrepartie de l'octroi d'un prêt de restructuration. Pour ces raisons, les ratios afférents à l'année 2008 font apparaître pour les communes de Guyane des dépenses de fonctionnement particulièrement élevées et un fort accroissement de leur endettement. Par ailleurs, les Communes de Guyane conservent un endettement faible lequel constitue potentiellement un atout en vue de mener une politique d'investissement plus dynamique lorsque ces collectivités auront pu restaurer leurs capacités d'autofinancement. Enfin, en matière de fiscalité, il semble que pour les communes de plus de 10 000 habitants, des marges de manœuvre potentielles restent à explorer.

Si les communes de La Réunion de plus de 10 000 habitants connaissent une très légère dégradation de leur situation financière, en revanche, celles de moins de 10 000 habitants semblent amorcer en 2008 un redressement après avoir traversé une période très tendue en 2006 et 2007. Par ailleurs, si les communes réunionnaises disposent de marges de manœuvre potentielles en matière d'endettement, en revanche, le niveau élevé de la fiscalité ne laisse que peu de possibilités s'agissant des impositions directes, tout particulièrement pour les communes de moins de 10 000 habitants.

4. Les Collectivités d'outre-mer

a) La Nouvelle-Calédonie

La Nouvelle-Calédonie a connu en 2008 une nette dégradation de sa situation financière. Cette dégradation conjoncturelle résulte d'une part, de la forte baisse des recettes liées à l'exploitation du nickel (impôt sur les sociétés minières) et d'autre part, de régularisations élevées, sur ce même exercice, d'un niveau de recettes élevé tiré de l'exploitation du nickel en 2007. Les tensions financières ainsi rencontrées par la collectivité montrent sa très forte dépendance à l'égard des cours de ce métal.

Malgré une situation tendue en 2008, les principaux indicateurs financiers de la collectivité semblent entamer un redressement en 2009 qui devra cependant être confirmé en 2010 notamment au regard de l'évolution de l'effet de ciseau observé sur la période.

Par ailleurs, le résultat global de clôture de la collectivité reste nettement positif grâce à des résultats reportés substantiels et l'endettement de la collectivité reste faible.

b) La Polynésie française

La situation financière de la Polynésie française se dégrade de façon continue depuis 2006. Cette dégradation est le résultat d'un effet de ciseaux entre des dépenses qui progressent et des recettes qui diminuent et qui aboutissent à une épargne brute négative dès 2008, obligeant ainsi la collectivité à s'endetter fortement pour financer ses investissements.

Si la situation financière de la Polynésie française semble avoir atteint le creux de la vague en 2008, les conditions ne semblent toutefois pas réunies pour enclencher une véritable sortie de crise. L'année 2010 qui reste très difficile sera, à ce titre, décisive, notamment au regard des réformes institutionnelles et financières qui devraient être proposées aux autorités de la Polynésie française.

c) La Collectivité de Saint Pierre et Miquelon

La collectivité de Saint-Pierre et Miquelon dont la situation financière très détériorée l'a conduite à signer avec l'État un protocole de restructuration budgétaire et de redressement financier en 2007, connaît un réel redressement financier. En effet, l'ensemble des indicateurs budgétaires et financiers montre que la collectivité a pu restaurer progressivement son épargne brute et plus largement ses marges de manœuvre. Les efforts mis en œuvre par la collectivité devront donc être poursuivis afin que ce redressement demeure pérenne.

d) La Collectivité de Saint-Martin

La collectivité de Saint-Martin a rencontré d'importantes difficultés dans la mise en œuvre de l'autonomie fiscale liée à son nouveau statut. Ces difficultés se sont traduites par une crise de trésorerie aiguë résultant d'un trop faible rendement des impositions locales. L'État s'est donc efforcé, au cours en 2009 et en 2010, de trouver des solutions en effectuant une avance de trésorerie de l'ordre de 10 M€ auprès de la collectivité et en veillant à améliorer le recouvrement de ses impositions locales.

La collectivité devrait donc, compte tenu de ces différentes mesures, connaître un redressement budgétaire et financier dès 2010 et plus vraisemblablement à compter de l'exercice 2011.

e) La Collectivité de Saint-Barthélemy

La collectivité de Saint-Barthélemy connaît une situation financière confortable du fait d'un niveau de recettes élevé résultant d'une large autonomie fiscale. De plus, l'absence totale d'endettement laisse à la collectivité des marges de manœuvre potentiellement importantes.

La seule réserve concerne le fait la collectivité prévoit l'utilisation presque totale de ses importants excédents reportés pour financer ses investissements prévus en 2010. Si cette prévision se réalise, la collectivité verra une part de ses marges de manœuvre se réduire.

f) La Collectivité départementale de Mayotte

La collectivité départementale de Mayotte connaît une situation financière qui s'est progressivement dégradée depuis 2005. Cependant, compte tenu du manque de sincérité des comptes de la collectivité, cette dégradation n'a pas pu être appréciée à sa juste mesure. La chambre territoriale des comptes, par ses différents contrôles, a confirmé cette forte dégradation et révélé les véritables résultats de la collectivité au cours de l'exercice 2009.

Ainsi, sur la base des observations et des recommandations de la chambre territoriale des comptes, une convention de restructuration financière a été signée le 22 décembre 2009 entre la collectivité, le préfet et la trésorerie générale de Mayotte.

Cette convention vise au rétablissement de la situation budgétaire et financière de la collectivité à l'horizon 2014. Cette convention précise les efforts qui devront être faits par la collectivité ainsi que les mesures d'accompagnement que l'État prévoit de mettre en œuvre pour participer au redressement de la collectivité.

g) Wallis et Futuna

La collectivité de Wallis et Futuna dont la situation financière s'est fortement détériorée en 2006 et 2007 semble amorcer en 2008 un redressement financier. En effet, l'ensemble des indicateurs budgétaires et financiers montre que la collectivité a pu dégager une épargne brute tout en préservant une capacité d'endettement pour le financement de ses investissements. Cette embellie qui demeure particulièrement fragile, du fait de la reprise des excédents du budget annexe des postes et télécommunication en 2009, devra toutefois être confirmée en 2010.

II.— LE BUDGET DE LA MISSION « OUTRE-MER » : UN EFFORT SOLIDAIRE ET MESURÉ QUI PRÉSERVE L'AVENIR

Le budget de la mission ministérielle « outre-mer » n'est qu'une partie de l'ensemble cohérent que constitue le projet de loi de finances 2011, lui-même inscrit dans une enveloppe plus globale, la programmation pluriannuelle et triennale des finances publiques. Rien de plus naturel que, traduction de la politique générale du Gouvernement, il ait été élaboré dans le cadre, voulu et nécessaire, des orientations souhaitées par le Président de la République de façon à limiter, voire à contraindre, les dépenses publiques pour tendre à réduire considérablement les déficits publics qui ont atteint ces dernières années un seuil critique.

Selon le récent rapport de M. Jacques Attali, « la réduction des déficits doit se faire par des économies des dépenses et la réduction de certaines niches fiscales et sociales, à l'exclusion de toute hausse d'impôt ». Cette double logique soulignée par M. Attali converge parfaitement avec la volonté politique affichée par le chef de l'État de tout mettre en œuvre pour assainir les finances publiques.

Si votre rapporteur constate, non sans quelques regrets, que la tendance enregistrée ces deux dernières années qui voulait que le budget de la mission « outre-mer » cumule d'une année sur l'autre augmentation sur augmentation s'interrompt, il note toutefois avec satisfaction que la politique de soutien au développement des départements et territoires ultramarins demeure un axe fort de la politique gouvernementale. Il en veut pour preuve que, dans un contexte global de diminution drastique des dépenses publiques, les autorisations d'engagement, gages des interventions publiques futures sont sensiblement conservées pour l'année 2011 et, grâce à l'action volontaire de Madame la ministre de l'Outre-mer, pour l'ensemble de la période 2011 – 2013, sont fixées à un niveau compatible avec les décisions du Conseil interministériel de l'Outre-mer du 6 novembre 2009 et les dispositions de la loi d'orientation pour le développement économique des outre-mer de mai 2009.

A.— DES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES ENCOURAGEANTES : L'ÉVOLUTION POSITIVE DES DOTATIONS POUR LES TROIS PROCHAINES ANNÉES

Afin d'accroître la visibilité de l'action gouvernementale pour tous les acteurs de terrain, il est apparu utile et nécessaire de mettre à leur disposition une grille de lecture budgétaire permettant d'envisager les actions à venir et leur pérennité.

1. Un budget qui s'inscrit dans une logique pluriannuelle

Ce projet de budget marque la déclinaison, pour l'outre-mer, du lancement du deuxième budget triennal de l'État. De ce fait, il se doit d'être étroitement articulé avec le projet de loi de programmation des finances publiques pour les trois années à venir, dont il constitue la première annuité. Il consacre ainsi une volonté générale et ambitieuse de pilotage du budget de l'État dans une perspective pluriannuelle, ce qui assure, tant à la représentation nationale, aux gestionnaires publics et aux citoyens une meilleure visibilité sur les crédits, que ce soit pour l'exercice budgétaire à venir que pour ceux qui lui succéderont.

A l'examen, la diminution des dotations apparaît relativement modeste : 0,5 % des autorisations d'engagement et 2,3 % des crédits de paiement. Elle ne saurait, sauf à perdurer, ce qui est démenti par la programmation sur trois ans, remettre en cause la politique volontariste engagée par l'État en faveur de l'outre-mer afin d'aplanir le malaise ressenti par un nombre important de nos concitoyens ultramarins et qui s'est traduit par une forte agitation sociale en 2009. Face à une situation économique dégradée, les populations locales se sont focalisées sur ce qu'elles considéraient comme des injustices et des abus vécus, mettant l'accent sur la cherté de la vie, notamment à travers le prix des carburants, et le niveau des prix des produits de grande consommation des ménages par rapport aux revenus et à l'Hexagone.

C'est tout naturellement dans cette optique que les trois budgets à venir, tels qu'ils apparaissent dans le projet de programmation triennal, traduisent une montée en puissance progressive des dotations prévues.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE LA MISSION « OUTRE-MER » SUR LA PÉRIODE 2011-2013

(en millions d'euros)

	2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 138 Emploi outre-mer	1 352	1 332	1 388	1 393	1 408	1 411
Programme 123 Conditions de vie	804	646	804	641	791	697
Totaux	2 156	1 977	2 172	2 034	2 200	2 108

Source : PLF 2011

Comme il est possible de le constater à la lecture du tableau ci-dessus, avec une évolution positive des dotations, tant en autorisation d'engagement (AE) qu'en crédits de paiement (CP), les engagements budgétaires pluriannuels de l'État en faveur des outre-mer devraient permettre la mise en œuvre des choix politiques issus des préconisations du Comité interministériel de l'Outre-mer du 6 novembre 2009.

Il s'agit là d'un signe fort adressé aux acteurs économiques et aux socioprofessionnels, notamment au regard de la progression constante des autorisations d'engagement qui, sur les trois années, passeront globalement pour les deux programmes couverts par la mission « outre-mer » de 2,15 milliards d'euros à 2,2 milliards d'euros, progressant ainsi en pourcentage de 2 %, mais en valeur absolue de 500 millions d'euros.

Cette augmentation sensible des futurs investissements, gage de la pérennité de l'effort, est d'autant plus à souligner qu'elle trouve sa concrétisation dans les montants des crédits de paiement sur la même période. En effet, ceux-ci progresseront d'environ 6,6 % en trois ans, preuve s'il en était que la dynamique créée au cours des deux précédentes années est loin d'être définitivement interrompu comme certains voudraient le laisser entendre.

Cette programmation triennale prend naturellement en compte, comme nous le verrons plus loin, les décisions du CIOM du 6 novembre 2009. Elle est également la traduction de la mise en application des dispositions de la loi d'orientation pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009.

2. Une application déterminante de la LODEOM

Celle-ci repose, à titre principal, sur la mise en œuvre de trois dispositifs majeurs :

– **les zones franches d'activité** : dans celles-ci, les exonérations de cotisations patronales seront ciblées sur les bas salaires, les très petites entreprises et les entreprises des secteurs considérés comme prioritaires pour le développement économique. Elles seront à même de permettre de renforcer la compétitivité de ces territoires, de favoriser la création d'emplois et d'améliorer le pouvoir d'achat des populations ;

– **l'aide à la continuité territoriale** : le fonds de continuité territoriale, créé par l'article 50 de la LODEOM, permettra de financer les trois types d'aide d'État à la continuité territoriale en faveur des ultramarins. La création du fonds vise à rendre fongibles les crédits de chacune de ces aides et à répondre ainsi plus facilement aux besoins exprimés. Dans un souci d'optimisation du ciblage, l'attribution de ces aides sera désormais soumise à condition de ressources, comme le prévoit la LODEOM. Le nouveau dispositif devrait être pleinement opérationnel dès le second trimestre 2011, permettant ainsi une continuité territoriale plus juste et plus efficace. L'enveloppe budgétaire qui y sera consacrée s'élèvera, chaque année, à 45,3 millions d'euros ;

– **la politique du logement outre-mer** : les règles de défiscalisation des investissements locatifs ont été profondément modifiées par la LODEOM. Celle-ci prévoit l'extinction progressive de la défiscalisation des investissements locatifs libres. Le dispositif de défiscalisation du logement intermédiaire défini par la loi « Girardin » dont les loyers ont été estimés excessifs a été modifié de manière à

réduire par paliers successifs le montant de la défiscalisation. Afin de mobiliser les actions et les investissements en direction du secteur du logement social, un dispositif de défiscalisation particulier, dédié au logement social, a été créé par l'institution d'une réduction propre de l'impôt sur le revenu.

Pour ce qui concerne la Polynésie française, il convient de souligner que la dotation globale de développement économique (DGDE) a été profondément modifiée. Cette dotation, particulière visait, depuis 2002 à pallier la cessation d'activité et ses conséquences économiques du Centre d'expérimentation du Pacifique. Il convenait, en effet, de reconsidérer cette dotation de façon à mieux centrer sa portée. C'est ainsi qu'elle est désormais remplacée par trois nouvelles dotations :

- une dotation globale d'autonomie de la Polynésie française représentant 60% de l'ancienne DGDE ;

- une dotation territoriale pour l'investissement des communes de Polynésie française représentant 6% de l'ancienne dotation ;

- une part contractualisée relative aux investissements prioritaires de la Polynésie française, représentant 34 % de l'ancienne DGDE. Sa répartition et les conditions d'attribution devraient faire prochainement l'objet d'une convention signée entre l'État et la Polynésie française.

B.— UN EFFORT SUR LE MOYEN TERME QUI CONCRÉTISE LES DÉCISIONS DU CIOM

Par cet engagement budgétaire, les pouvoirs publics démontrent clairement leur volonté de mettre en œuvre concrètement les décisions du CIOM du 6 novembre 2009 présidé par le Président de la République.

Ce n'est pas moins de 137 décisions qui ont été arrêtées, issues des travaux des États généraux qui se sont tenus dans les DOM, les COM et dans l'Hexagone entre le 15 avril et le 31 juillet 2009. Elles concernent l'ensemble des huit thèmes de travail et de réflexion autour desquels ont été organisés les États généraux, soit :

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

– l’identité culturelle.

Une série de décisions seront également prises, spécifiques à chacun des territoires concernés.

Votre rapporteur sera particulièrement attentif à ce que chaque ministère ayant vocation à mettre en œuvre les mesures qui relèvent de son champ de compétence s’acquitte avec détermination de leur réalisation. Il sait qu’il pourra compter sur celle de Madame la ministre de l’outre-mer pour en assurer la coordination et être vigilante sur le suivi de la réalisation de l’ensemble des mesures.

Dans cette tâche délicate, elle pourra s’appuyer sur les travaux des comités de suivi qui ont été créés dans chaque territoire concerné. Ceux-ci sont présidés par le représentant de l’État et comprennent l’ensemble des présidents d’ateliers et rapporteurs des États généraux, les parlementaires, les présidents des exécutifs ainsi que les représentants des milieux socio-économiques. Il convient de rappeler qu’un suivi plus général sera également assuré au niveau national par une instance ayant une même finalité, placée sous la présidence du Délégué interministériel à l’égalité des chances des français de l’Outre-mer selon une même fréquence.

A l’occasion du conseil des ministres du 13 juillet dernier, la ministre en charge de l’outre-mer a effectué une communication de manière à présenter un bilan aussi complet que possible de ces orientations. Ce bilan faisait apparaître que les deux tiers des mesures étaient d’ores et déjà effectives ou en cours de réalisation selon le calendrier prévu.

Ainsi, quatre domaines ont pu donner lieu à la mise en œuvre rapide de décisions majeures concernant : la concurrence, le soutien aux entreprises et à la diversification agricole, le régime des visas et la culture.

Votre rapporteur ne détaillera que les deux secteurs relevant plus directement du champ économique.

– S’agissant du marché et de la concurrence, il convenait à la fois de renforcer le droit de la concurrence et le fonctionnement du marché d’une part et instaurer une transparence dont l’absence a été souvent fortement critiquée d’autre part. Ces décisions étaient particulièrement attendues. Les principales mesures qui sont intervenues portent sur la création de « Groupements d’intervention Régionaux en matière de concurrence » (GIR), la nomination d’un rapporteur général adjoint chargé de l’outre-mer au sein de l’Autorité de la concurrence, la modification du code du commerce permettant l’abaissement du seuil de notification des opérations de concentration dans le secteur de la distribution de détail (loi relative aux chambres consulaires), la modification du fonctionnement des observatoires des prix qui seront désormais présidés par les magistrats des chambres régionales des comptes et qui pourront saisir l’Autorité de la concurrence.

– Pour ce qui concerne le soutien aux entreprises et à la diversification agricole, il faut rappeler que l’objectif consiste à fonder le développement des régions d’outre-mer sur leurs atouts et leurs productions et par là, faciliter le développement endogène de ces territoires. Des dispositions ont été prises de manière à permettre aux entreprises de se développer avec le « *Small business Act* » ultramarin (une récente circulaire vise à promouvoir l’accès aux marchés publics des PME-TPE) et à mettre en place un plan de diversification de l’économie et tout particulièrement de l’agriculture. Plusieurs mesures ont été réalisées : Une convention de partenariat entre UBIFRANCE et les CCI des DOM a été signée et les délégués locaux permanents d’UBIFRANCE ont été désignés afin d’aider les entreprises dans leurs démarches à l’exportation (les outils existants étant souvent mal connus des PME) ; le dispositif du plan de relance de soutien à la trésorerie des PME a été prolongé au-delà du 31 décembre 2009 ; au plan communautaire, le POSEI (Programme d’Options Spécifiques à l’Éloignement et à l’Insularité) a été abondé de 40 M€ afin de soutenir les filières agricoles de diversification.

D’un strict point de vue économique, d’autres grands chantiers ont été engagés :

– rendre l’outre-mer autonome sur le plan énergétique d’ici 20 ans : il s’agit, en accord avec les objectifs fixés lors du Grenelle de l’environnement, de donner aux outre-mer les moyens d’atteindre l’autonomie énergétique à l’horizon 2030 en développant les énergies renouvelables à fort potentiel (géothermie, biomasse, énergies marines) et les technologies de stockage de l’énergie, et en amplifiant l’effort de maîtrise de la consommation électrique ;

– relancer le logement social : la décision a été prise de garantir les moyens budgétaires de l’État sur 5 années à hauteur du montant de la loi de finances de 2009. Pour accélérer la production de logements sociaux, l’État va mettre gratuitement à disposition des établissements publics fonciers les terrains nus qu’il n’utilise pas. Cette disposition est inscrite dans le projet de loi de finances 2011. Par ailleurs, le projet de décret qui vise à assouplir les conditions de participation des collectivités locales aux projets de construction de logement sociaux (financement de la surcharge foncière) sera prochainement publié.

Les principales décisions ayant un impact budgétaire sur la mission « outre-mer » sont les suivantes :

– le maintien des crédits de la ligne budgétaire unique (logement) à leur niveau de 2010, soit 274,5 M€ en AE ;

– la création d’un Fonds pour le développement endogène, ayant vocation à financer des études, notamment à la demande des commissaires au développement endogène (2 M€ par an) ;

– la dotation de constructions scolaires de Mayotte qui a été doublée en 2009 (+ 4,7 M€) sera pérennisée en 2011 sur une base de 10 M€. Elle a, par ailleurs, été étendue à la Guyane à hauteur de 10 M€ ;

– la contribution de la mission outre-mer à « l'Année des outre-mer français » sera de 3 M€ en 2011, dont 2 M€ seront pris sur la mission « outre-mer » et 1 M€ viendra du ministère de la culture ;

– le financement du Fonds de garantie « agriculture - pêche » soit 20 M€ sur la période 2010-2012 est également assuré.

C.— LES DOTATIONS DE LA MISSION « OUTRE-MER » NE RENDENT QU'IMPARFAITEMENT COMPTE DE LA SOLIDARITÉ DE L'HEXAGONE AVEC LES TERRITOIRES ULTRAMARINS

À des titres divers, de nombreuses autres missions contribuent à l'effort budgétaire et financier consacré à l'outre-mer. Pour 2010, l'ensemble des concours de l'État s'élevait en loi de finances initiale à 13,13 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 12,95 milliards d'euros de crédits de paiement.

La ventilation des concours des autres ministères est retracée dans le document de politique transversale (DPT).

S'agissant des outre-mer, la politique transversale se traduit par une liste de quatre-vingt-huit programmes relevant de vingt-sept missions.

Cette année, à nouveau, le DPT nous a été transmis tardivement, ne permettant guère de procéder à une analyse détaillée. L'élaboration de ce document, indispensable à la bonne connaissance de l'appui réel et global de l'État, ne dépend certes pas du seul ministère en charge des outre-mer. En effet, dans sa version antérieure, publiée dans des délais convenables pour autoriser sa lecture, ce document retraçait avec précision l'ensemble des programmes concourant à l'action de l'État.

Notre Rapporteur regrette cette année de devoir se passer d'un panorama lisible et exhaustif de la contribution générale des finances publiques à l'outre-mer. Aussi, conviendrait-il, à l'avenir, que le projet annuel de performances du ministère responsable de sa publication comporte un indicateur de performance permettant d'apprécier sa capacité à communiquer au Parlement les documents annexés au projet de loi de finances dans des délais raisonnables !

Avaient été intégrées au précédent DPT des actions déterminantes pour le développement de nos territoires :

– les concours spécifiques aux collectivités territoriales et les prélèvements sur recettes opérés à leur profit ;

– les dépenses de recherches scientifiques et technologiques dans le domaine de la gestion des milieux naturels et de leurs ressources ;

– le soutien à l'enseignement privé des premier et deuxième degrés.

Les programmes de santé et de solidarité sociale, tels que l'aide au logement et le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)

**ÉTAT RÉCAPITULATIF DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES ET FINANCIÈRES CONSACRÉES
À L'OUTRE-MER
(TOUTES DÉPENSES, PAR TERRITOIRE)**

(Les montants 2009 et 2010 sont exprimés en euros, ceux de 2008 en millions d'euros)

Tous les programmes	2008		2009		2010	
	AE (en millions d'euros)	CP (en millions d'euros)	AE	CP	AE	CP
Guadeloupe	2 021	2 053	2 365 987 509	2 350 307 352	2 168 420 815	2 160 703 601
Guyane	1 274	1 299	1 355 178 389	1 394 653 365	1 356 016 158	1 251 257 597
Martinique	2 050	2 042	2 341 983 155	2 321 359 278	2 195 861 183	2 184 221 883
La Réunion	3 719	3 776	4 299 494 436	4 280 158 865	4 100 851 866	4 075 296 882
Mayotte	522	539	567 857 178	610 655 617	582 527 588	573 301 562
Nouvelle-Calédonie	1 089	1 103				
Polynésie française	1 223	1 218	1 074 379 883	1 070 913 388	1 045 347 209	1 041 473 223
Wallis et Futuna	103	108	1 184 955 172	1 196 958 251	1 191 189 430	1 175 774 803
Saint-Pierre-et-Miquelon	77	75	104 587 815	103 110 784	106 130 637	106 300 107
Saint-Martin	21	21	81 832 245	89 054 272	75 671 317	78 178 758
Saint-Barthélemy	0	0	11 604 566	11 640 680	12 235 555	12 185 483
T.A.A.F.	26	26	1 447 582	1 454 148	1 474 783	1 465 881
Non réparti	702	651	18 888 082	18 890 135	16 400 069	16 464 787
Total (ensemble des territoires)	12 827	12 912	13 606 122 435	13 625 284 984	13 136 198 937	12 995 042 733

Source : ministère de l'outre-mer

Ce tableau récapitulatif qui présente de manière détaillée l'effort financier consacré par l'État aux territoires ultramarins ne saurait avoir pour objectif de mettre en exergue un « coût » de l'outre-mer, mais de montrer à quelle hauteur se situe la participation de l'État et l'importance qu'il accorde à sa composante ultramarine.

Aujourd'hui, plus que jamais, il importe de mettre un terme aux considérations plus ou moins bienveillantes dont la presse économique s'était faite l'écho au printemps 2009, lors de l'examen du projet de loi sur le développement économique de l'outre-mer, en évoquant un « surcoût » de l'outre-mer.

Il conviendrait désormais de pouvoir disposer d'un tableau synoptique intégrant :

- la contribution financière de chaque ministère, en d'autres termes son « poste outre-mer » ;

- l'apport dont bénéficie chaque territoire, globalement mais aussi rapporté à sa population et à son produit intérieur ;

- les instruments de comparaison nécessaires avec les départements métropolitains.

En face de ces données brutes, et parce que l'effort financier public n'a de sens que ramené à la contrepartie dont bénéficie la collectivité nationale, il conviendrait également de travailler à la définition d'outils de mesure des avantages économiques tirés par la France de son outre-mer, non seulement de ceux déjà quantifiables mais aussi de ceux, encore potentiels mais susceptibles de devenir des moteurs du développement économique de la Nation.

D.— L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'UNION EUROPÉENNE

Les actions communautaires en direction des territoires ultramarins diffèrent selon leur statut au regard de la réglementation communautaire.

1. Les Collectivités d'outre-mer

Les Collectivités d'outre-mer (COM) relevant de l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie ne font pas partie du territoire de l'Union européenne. Elles bénéficient du statut communautaire de pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et font l'objet de la quatrième partie du Traité.

Selon l'article 355 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, les pays et territoires ultramarins sont associés à la communauté européenne. L'objectif de cette association s'articule autour de deux axes :

– la promotion du développement économique et social des pays et territoires ;

– l’approfondissement des relations entre ces territoires et la Communauté

Ce régime d’association se traduit par l’éligibilité des pays et territoires au Fonds européen de développement (FED), qui reste largement inférieur aux aides dont bénéficient les régions ultrapériphériques.

Les concours financiers européens qui leur sont alloués au titre des deux derniers exercices couvrent d’une part, la période 2000-2007 (neuvième FED) pour laquelle une enveloppe de 175 millions d’euros a été consacrée aux pays et territoires et d’autre part la période 2008-2013 (dixième FED) avec une enveloppe de 286 millions d’euros.

Concernant les deux exercices, la répartition financière entre les Pays et territoires d’outre-mer français est la suivante :

PTOM	Reliquats neuvième FED En millions d’euros (période 2000-2007)	dixième FED En millions d’euros (période 2000-2007)
Nouvelle-Calédonie	19,75	19,81
Polynésie française	16,65	19,79
Terres australes et Antarctiques françaises	-	-
Wallis et Futuna	11,50	16,49
Mayotte	15,20	22,92
Saint-Pierre et Miquelon	18,40	20,74

Source : ministère de l’outre-mer

Les financements du Fonds européen de développement sont alloués à chaque territoire dans le cadre d’un Document Unique de Programmation (DOCUP) approuvé par la Commission européenne.

En ce qui concerne le dixième FED, les DOCUP sont actuellement en cours d’élaboration. Les DOCUP territoriaux de la Nouvelle-Calédonie et de Saint-Pierre et Miquelon devraient être approuvés très prochainement, avant la fin de l’année 2010 et les DOCUP de Mayotte, Wallis et Futuna et de la Polynésie française, au cours de l’année 2011.

Les montants relatifs au dixième FED seront versés aux pays et territoires sous forme d’appui budgétaire. L’appui budgétaire permet un versement du FED par tranches annuelles directement dans le budget de la collectivité.

La nature des actions financées dans le cadre du dixième FED se répartit de la manière suivante :

PTOM	FED Territorial	FED Régional
Nouvelle-Calédonie	<i>Formation professionnelle</i>	<i>Initiative des territoires du Pacifique Sud pour la gestion régionale de l'environnement</i>
Polynésie française	<i>Assainissement collectif des eaux usées dans le cadre de la gestion intégrée de l'eau</i>	
Wallis et Futuna	<i>Désenclavement économique</i>	
Terres australes et Antarctiques françaises	–	<i>Gestion durable du patrimoine naturel de Mayotte et des Îles éparses en lien avec la sous-région</i>
Mayotte	<i>Préservation et mise en valeur du potentiel touristique</i>	
Saint-Pierre et Miquelon	<i>Diversification économique et des services</i>	–

Source : ministère de l'outre-mer

2. Les Départements d'outre-mer

Les DOM font eux partie du territoire de l'Union européenne. Ils bénéficient ainsi du statut de régions ultrapériphériques (RUP). Leur spécificité ultramarine est reconnue par l'article 349 du TFUE (ex article 299 §2), qui leur ouvre droit à des dispositions particulières. En tant que régions européennes à part entière, les DOM sont éligibles aux fonds structurels de l'Union.

Pour la période 2000-2006, les DOM ont été éligibles à l'Objectif 1 de la politique européenne de cohésion économique et sociale : « promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement », Objectif financé par les quatre fonds structurels : le FSE (Fonds social européen), le FEDER (Fonds européen de développement régional), le FEOGA - Orientation (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) et l'IFOP (Instrument financier d'orientation pour la pêche).

Les DOM ont reçu à ce titre une enveloppe de crédits communautaires de 3 515 millions d'euros dont 2 057 millions en provenance du FEDER, 827 millions en provenance du fonds social européen, 598 millions du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, et 31 millions au titre de l'Instrument financier d'orientation pour la pêche.

Les programmes 2000-2006 (documents uniques de programmation) sont achevés depuis le 30 juin 2009, date finale de l'éligibilité des dépenses (initialement fixée au 31 décembre 2008, cette date a été repoussée de six mois par la Commission dans le cadre du Plan européen de relance économique). Ils entrent donc dans la phase de clôture. La France a transmis, avant le 30 septembre, l'ensemble des dossiers de clôture pour tous les programmes européens dont elle a bénéficié au cours de la période. La Commission européenne dispose alors de cinq mois pour procéder au paiement du solde.

Pour la période 2007-2013, au titre de la politique de cohésion, les DOM bénéficient de :

– 3,17 Md€ au titre de l'objectif « Convergence » (financé par le FEDER et le FSE), dont 482 M€ au titre de l'allocation de compensation des contraintes des RUP et des régions septentrionales (soit 35 € par an et par habitant).

MONTANT DES FONDS STRUCTURELS « CONVERGENCE » 2007-2013

(en millions d'euros courants)

RUP	FEDER	FEDER RUP	FSE	Total	%
Guadeloupe	422	120	185	728	23
Guyane	257	48	100	405	13
Martinique	310	107	98	515	16
Réunion	808	206	517	1 531	48
Total	1 798	482	900	3 179	

Source : ministère de l'outre-mer

Les fonds structurels financent de très nombreux domaines tels que la recherche et le développement technologique, la société de l'information, l'aide aux entreprises, le développement des infrastructures (transport, télécommunications, santé, éducation), l'énergie, la prévention des risques, l'environnement, les mesures pour l'emploi, les aides aux formations, le tourisme, la culture...

– 96 M€ au titre de l'objectif coopération territoriale (financé par le FEDER) : les espaces Caraïbes et Océan indien sont éligibles pour la première fois à la coopération transfrontalière en sus de la coopération transnationale. La Guyane bénéficie d'un nouvel espace « Amazonie » éligible à cette coopération transfrontalière et continue, par ailleurs, à bénéficier de la coopération transnationale au sein du programme « Caraïbes ». Ces évolutions permettent de renforcer substantiellement l'enveloppe de 17 M€ attribuée pour la période 2000-2006. Désormais les DOM bénéficient au titre de cet objectif de plus de 96 M€, dont 68 M€ au titre de la coopération transfrontalière et 28 M€ au titre de la coopération transnationale.

MONTANT DE LA COOPÉRATION TERRITORIALE (FEDER)

(en euros courants)

	Transfrontalier	Transnational	Total
Caraïbes	28 086 740	19 795 368	47 882 108
Guyane	12 830 272	-	12 830 272
Océan indien	27 199 053	8 247 504	35 446 557
Total	68 116 065	24 042 872	96 158 937

Source : ministère de l'outre-mer

Au titre de la politique de développement rural, les RUP françaises bénéficient aussi d'un montant de 631 M€ du Fonds européen agricole pour le développement rural Le FEADER succède au FEOGA, c'est un fonds européen mais ce n'est plus un fonds structurel.

Chaque DOM bénéficie d'un programme de développement rural régional (PDRR) sur la période 2007-2013, dans le cadre du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). La répartition entre les 4 DOM est la suivante :

MONTANTS DE FEADER

(en millions d'euros courants)

Guadeloupe	138
Guyane	74
Martinique	100
Réunion	319

Source : ministère de l'outre-mer

Au titre de la politique de la pêche, les DOM émargent au plan stratégique national (PSN) pour un montant de 34,25 M€ en provenance du Fonds Européen pour la Pêche (FEP). Le FEP succède à l'IFOP, mais à l'instar du FEADER il n'est plus un fonds structurel. Ce programme national est géré par le ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

E.— LES DOTATIONS DU BUDGET 2011 : LA CONSOLIDATION DES ACTIONS ENTREPRISES PASSE PAR UN RÉAJUSTEMENT DES DOTATIONS.

Le projet de budget de la mission « outre-mer » a été élaboré dans une logique répondant à la volonté affirmée du Président de la République de mieux maîtriser la dépense publique afin de contenir les déficits. En conséquence, la hausse à laquelle nous nous étions accoutumés marque le pas, sans toutefois que l'action de l'État en direction des territoires ultramarins fléchisse.

Il faut ici souligner la volonté affichée par la ministre de l'Outre-mer de faire en sorte que la gestion des dotations futures fasse l'objet d'une optimisation des crédits de paiement alloués à la mission. Le montant des crédits de paiement inscrit au budget de la mission a été fixé au regard de la consommation de crédits enregistrée les années précédentes. Ainsi, en préservant le niveau des autorisations d'engagement elle offre une meilleure lisibilité de l'action future de l'État.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de constater qu'une logique visant à rationaliser l'utilisation des dotations se substitue à une pratique, au demeurant critiquable, qui voulait que les services s'efforcent de consommer, à l'euro près, la

totalité des crédits alloués pour l'exercice budgétaire en cours, quand ce n'était pas de pouvoir présenter des résultats en déficit de manière à obtenir pour les exercices ultérieurs des crédits en progression. Il s'agit là désormais d'appliquer une règle de bonne gestion, source d'économies, dans un contexte budgétaire contraint en raison de l'ardente obligation qui s'impose aux ordonnateurs du budget de l'État de maîtriser au mieux la destination et la consommation de l'argent public.

Globalement, le projet de budget de la mission présente une diminution symbolique des autorisations d'engagement (11,8 millions d'euros, soit 0,5 %) et une diminution un peu plus sensible des crédits de paiement (46,1 millions d'euros, soit 2,3 %). Il convient ici de rappeler que cette diminution globale intervient après deux exercices de hausse et avant une reprise programmée de l'augmentation comme il a été indiqué précédemment. Tout au plus, cet exercice budgétaire peut être considéré comme une pause permettant un redéploiement de l'effort de l'État en faveur des territoires ultramarins. Par ailleurs, il convient d'insister sur le fait que la baisse des crédits d'équipement est compensée par la pérennisation des autorisations d'engagement.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS 2010-2011

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2010	PLF 2011	%	LFI 2010	PLF 2011	%
Programme 138	1 312,2	1 351,8	+ 3	1 302,9	1 331,6	+ 2,2
Emploi outre-mer						
Programme 123	855,6	804,13	- 6	720,5	645,7	- 10,4
Conditions de vie						
Totaux	2 167,8	2 156	- 0,5	2 023,4	1 977,3	- 2,3

Source : PLF 2011

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'évolution des dotations entre les deux programmes qui constituent la mission est particulièrement contrastée.

En effet, si les dotations du programme 138 Emploi outre-mer progressent, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement (+ 3 % en AE et + 2,2 % en CP), force est de constater qu'il n'en va pas de même pour celles du programme 123 conditions de vie outre-mer dont les dotations tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement diminuent assez fortement (- 6 % en AE et - 10,4% en CP).

Enfin, il importe également de ne pas négliger un apport complémentaire en AE et en CP de 16,7 millions d'euros provenant de fonds de concours et d'attribution de produits qu'il n'a pas paru opportun à votre Rapporteur de faire figurer dans le tableau ci avant. De même il convient également d'ajouter à ces

dotations respectivement 362 millions d'euros de dépenses fiscales pour le programme 138 et 90 millions d'euros pour le programme 123.

1. Le programme 138 Emploi outre-mer

Ce programme, qui comprend deux actions (Soutien aux entreprises et aide à l'insertion et à la qualification professionnelle) a pour finalité de faciliter la création d'emplois et l'accès au marché du travail des populations ultramarines qui sont confrontées à des taux de chômage nettement plus élevés que l'Hexagone. C'est ainsi que pour le deuxième trimestre 2009, le taux de chômage s'élevait à 9,5 % dans l'Hexagone, contre 20,5 % en Guyane, 23,5 % en Guadeloupe, 22 % en Martinique et 27,2 % à la Réunion. Il convient par ailleurs de souligner que parmi les personnes sans emploi figure un nombre particulièrement élevé de chômeurs de longue durée, de bénéficiaires du RMI et de jeunes de moins de 30 ans, dont beaucoup sont en situation d'échec scolaire.

Dans ce contexte, il est fondamental que l'État poursuive et accentue son effort en faveur d'une politique équilibrée de développement économique et social des collectivités d'outre-mer dans une perspective visant à réduire les écarts constatés avec l'Hexagone.

Cet objectif trouve notamment sa concrétisation au travers d'une action structurelle sur le marché du travail, visant à créer des conditions favorables à l'emploi dans le secteur marchand.

Le programme finance également des actions de prévention des conflits et d'accompagnement du dialogue social. Il convient, en effet, de favoriser l'amélioration des relations sociales et de limiter autant que faire se peut l'impact de la conflictualité sur la vie économique.

Plus particulièrement dans le contexte particulier des collectivités du Pacifique, on peut constater qu'un nombre important de jeunes et de femmes demeurent très éloignés de l'emploi, ce qui justifie la recherche et la mise en place d'outils adaptés aux spécificités locales.

Nombre des formations qualifiantes ne sont pas dispensées dans leurs collectivités d'origine aux jeunes ultramarins. Ceux-ci sont très souvent appelés à les suivre dans l'Hexagone, dans l'Union européenne ou à l'étranger. De ce fait, la formation professionnelle en mobilité des jeunes ultramarins constitue un vecteur important du développement économique et social des collectivités et départements d'outre-mer. Pour mener à bien cette politique volontariste, le programme « Emploi outre-mer » met donc essentiellement en œuvre un dispositif d'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale et des aides à la formation professionnelle en mobilité.

Le programme 138 comprend également le service militaire adapté (SMA). Ce dispositif, qui a d'ores et déjà largement fait ses preuves constitue un outil original et efficace de socialisation, de formation, donc communément apprécié, et de promotion sociale destiné à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes.

Enfin, le programme « Emploi outre-mer » met en œuvre la nouvelle mesure d'aide au fret prévue par l'article 24 de la LODEOM.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DU PROGRAMME 138

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2010	PLF 2011	%	LFI 2010	PLF 2011	%
Soutien aux entreprises	1 129,7	1 111,9	- 1,57	1 130,7	1 112	- 1,65
Aide à l'insertion et à la qualification	182,5	239,9	+ 31,45	172,2	219,6	+ 27,53
Total	1 312,2	1 351,8	+ 3	1 302,9	1 331,6	+ 2,2

Source : PLF 2011

L'action « Soutien aux entreprises » enregistre une diminution modeste de ses dotations : - 1,57 % en autorisations de programmes et - 1,65 % en crédits de paiement. S'agissant plus particulièrement des crédits de paiement de cette action, ils se répartissent entre la compensation aux organismes sociaux des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer (1 087 millions d'euros) et l'aide au fret (25 millions d'euros).

– La quasi-totalité des crédits correspond donc au montant de la compensation des exonérations de cotisation patronales de sécurité sociale.

Ce dispositif a été introduit par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 qui a modifié et élargi le dispositif de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000. Il a pour objectif de contribuer à réduire les handicaps structurels des régions d'outre-mer en améliorant leur situation économique et sociale au sein de l'Union européenne. Ce dispositif a d'ailleurs été approuvé par la Commission européenne et reconduit le 18 juillet 2007.

Conformément à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'État est tenu de compenser aux organismes de sécurité sociale les sommes dont ils n'ont pu être crédités du fait de la mise en œuvre d'une politique d'exonération.

Ce dispositif a été sensiblement modifié par la LODEOM qui prévoit plusieurs mesures destinées à rendre plus efficace l'action publique, en ciblant les salaires sur lesquels l'impact des exonérations est le plus fort et en conditionnant sa mise en œuvre au respect par les entreprises des règles régissant

leur activité. Les crédits ont été réajustés en fonction de ces dernières modifications.

– L'aide au fret est une aide spécifique, instituée par l'article 24 de la LODEOM, en faveur des exploitations situées dans les départements d'outre-mer et dans certaines collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futna). Elle est destinée à abaisser le coût du fret des matières premières ou des produits manufacturés lorsque ceux-ci entrent dans un cycle de production localisé dans ces collectivités.

Le coût couvert par cette aide est celui de l'acheminement des intrants et des extrants en provenance ou à destination des départements d'outre-mer ou de l'Hexagone.

– L'action « Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle » présente un accroissement conséquent, que ce soit en autorisations d'engagement (+ 31,45 %), comme en crédits de paiement (+ 27,53 %).

Par cet effort important, l'État montre son engagement en faveur de l'emploi et, partant, du développement économique, une part non négligeable de ces crédits étant destinée financer la formation professionnelle. Pour l'essentiel, ces crédits concernent :

– 27,8 millions d'euros seront consacrés aux huit formations du service militaire adapté (SMA) pour assurer notamment la prise en charge des volontaires et le fonctionnement des services. 42,7 millions de crédits de paiement seront destinés à l'élargissement des capacités d'accueil du SMA.

– la mobilité dans le cadre de la formation initiale, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) sera dotée d'une subvention de 9 millions d'euros pour assurer sa mission visant à permettre aux jeunes ultramarins de suivre une formation dans l'Hexagone, dans l'Union européenne ou à l'étranger. 29 millions d'euros seront affectés, au total, à cette mission.

2. Le programme 123 Conditions de vie outre-mer

Les dispositifs mis en œuvre par ce programme ont pour objectif commun l'amélioration des conditions de vies des citoyens des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie et de leur permettre ainsi d'avoir des conditions de vie proches de celles de l'Hexagone en prenant en compte leurs besoins spécifiques en terme de logement, d'éloignement et d'isolement réduits notamment par la politique de continuité territoriale.

Ce programme permet aussi de satisfaire les besoins en termes d'équipements publics et d'infrastructures ainsi que des besoins spécifiques dans les domaines sanitaires, sociaux et culturels.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DU PROGRAMME 138

(en millions d'euros)

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

Source : PLF 2011

Globalement, les dotations de ce programme sont en fortes diminutions (- 6% en autorisations d'engagement et - 10,3% en crédits de paiement). Toutefois, on constate une évolution contrastée entre les différentes actions qui traduit les priorités accordées par les pouvoirs publics à certains secteurs tels que le logement social.

a) Le logement social

Il est vrai que la situation des départements d'outre-mer en matière de logement social se caractérise par une offre insuffisante au regard de besoins en progression constante, en raison notamment d'une forte croissance démographique. Par ailleurs, la qualité de l'habitat (liée aux conditions climatiques) impose que soient prises des mesures en faveur de l'amélioration des logements en particulier pour lutter contre l'insalubrité.

L'action « Logement », dotée de 274,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 195,3 millions d'euros de crédits de paiement, 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. Les moyens dont dispose le ministère de l'outre-mer à travers de ce qu'il est convenu d'appeler la ligne budgétaire unique (LBU) sont complétés par des mesures d'exonérations fiscales qui participent au financement de la politique du logement outre-mer.

Le développement du logement social est considéré comme l'un des objectifs prioritaires. C'est la raison pour laquelle le législateur a, par l'article 38-II à IV de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM), créé un régime d'aide fiscale à l'investissement dédié au logement locatif social et destiné aux investisseurs ou aux entreprises relevant de l'impôt sur le revenu (article 199 *undecies* C nouveau du CGI). Les modalités d'application de cette nouvelle disposition ont été fixées par le décret n° 2010-58 du 15 janvier 2010 créant l'article 46 AG *sexdecies* de l'annexe III au CGI.

Ce nouveau dispositif s'applique aux opérations d'acquisition ou construction de logements situés outre-mer et destinés à la location ou à l'accession sociale, réalisées entre le 27 mai 2009 et le 31 décembre 2017.

Par ailleurs, le logement social peut également donner lieu à une déduction des résultats imposables par les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés au titre de l'article 217 *undecies* du code général des impôts.

Au regard du nombre de dossiers déposés, l'année 2009 s'est caractérisée par une augmentation du nombre de logements locatifs sociaux (LLS) et très sociaux (LLTS) en projet. Cette tendance se confirme en 2010.

La défiscalisation a permis, en 2009, de relancer de nouveaux projets de construction de logements locatifs sociaux : on compte 4 204 logements locatifs sociaux et très sociaux neufs financés contre 3 686 en 2008 dont 1 000 ont pu être financés grâce à la défiscalisation. Ces chiffres ne tiennent pas compte des logements de catégorie dite « PLS » à loyers également plafonnés. (source DDE)

En 2010, la plupart des organismes de logements sociaux se sont mobilisés pour déposer des dossiers auprès des services des directions départementales de l'équipement (DDE) en charge du logement, notamment au titre du nouveau dispositif (199 *Undecies* C), ce qui démontre une réelle appropriation de l'outil de leur part. Ces dossiers sont actuellement en cours d'instruction.

Demandes d'agrément fiscaux déposées en 2009	CGI art. 199 <i>undecies</i> C		CGI art. 217 <i>undecies</i>		Total
	LLS	LLTS	LLS	LLTS	
Guadeloupe	71		814	131	1 016
Réunion	16	188	898	165	1 267
Mayotte	42				42
Nouvelle Calédonie			15		15
<i>Total</i>	129	188	1 727	296	2 340
Demandes d'agrément fiscaux déposées en 2010 (1^{er} semestre)					
Nombre de logements neufs en projet					
Martinique	155	50			
Réunion	302	62	520		884
Nouvelle Calédonie	195				195
<i>Total</i>	652	112	520		1 079

Source : ministère de l'outre-mer

b) La continuité territoriale

La loi du 27 mai 2009 (LODEOM) crée un fonds de continuité territoriale pour le financement des aides au déplacement des résidents d'outre-mer, et réorganise lesdites 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, destinée à financer une partie des titres de transport des personnes résidant outre-mer entre leur collectivité de résidence et le territoire métropolitain. 28 millions d'euros de crédits de paiement devraient être affectés en 2011 à cette aide ;

– le passeport-mobilité études pour les étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur dans l'Hexagone ou dans une collectivité d'outre-mer lorsque l'inscription dans cet établissement est justifiée par l'impossibilité de suivre le cursus universitaire dans leur collectivité de résidence. Cette mesure devrait recevoir une dotation de 10 millions d'euros de crédits de paiement au titre de la loi de finances 2011 ;

– le passeport-mobilité formation professionnelle (PMFP) pour les personnes ayant un projet d'insertion professionnelle et bénéficiaires d'une mesure de formation spécifique. 7 millions d'euros seront affectés à cette prestation.

Un ensemble d'aides à la mobilité des résidents de l'outre-mer s'inscrivant dans la politique de continuité territoriale existait avant même le présent projet : il

s'agissait de la dotation de continuité territoriale relevant de l'article 60 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, et du passeport-mobilité fondé sur le décret n° 2004-163 du 18 février 2004 relatif à l'aide dénommée « passeport mobilité ». La première s'adressait aux personnes résidant outre-mer et effectuant un déplacement en France métropolitaine ; la seconde avait pour public les étudiants et les personnes en mobilité de formation professionnelle. L'actuel projet se substitue à ces dispositifs antérieurs.

Ce sont ces aides qui sont réorganisées par l'article 50 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (article 50 de la LODEOM créant un fonds de continuité territoriale).

COMPARATIF AVANT ET APRÈS LODEOM

	<u>Avant</u> la loi du 27 mai 2009 LODEOM	<u>Après</u> la loi du 27 mai 2009 LODEOM
Tout public	Dotation de Continuité Territoriale (DCT)	Aide à la Continuité Territoriale (ACT)
Étudiants	Passeport Mobilité pour les étudiants	Passeport Mobilité Études (PME)
Formation Professionnelle	Passeport Mobilité pour les stagiaires dans le cadre d'une formation professionnelle (aide au déplacement)	Passeport Mobilité Formation Professionnelle (PMFP) (aide au déplacement et aides pédagogiques)

Le bénéfice de ces aides est soumis à des conditions dont trois sont communes :

° la condition de résidence : le demandeur de l'aide justifie que sa résidence habituelle est sise dans l'une des collectivités énumérées ci-dessus ;

° la condition de ressources : le demandeur doit justifier de ressources inférieures à un montant maximum fixé par arrêté, qui peut varier suivant l'aide et la collectivité de résidence ;

° la condition de non-cumul : les aides du fonds de continuité territoriale ne sont pas versées plus d'une fois par année civile à la même personne.

L'aide ne peut évidemment dépasser les frais engagés par le bénéficiaire.

Les déplacements aidés sont effectués par le mode aérien en classe économique ou équivalente.

Le tableau ci-dessous dresse un bilan de l'année 2009 pour les mesures concernant la continuité territoriale.

CHIFFRES OBTENUS EN 2009 SUR 12 MOIS

	2009					
	Dotation de Continuité Territoriale (DCT)		Passeport Mobilité Etudiants		Passeport Mobilité pour les stagiaires dans le cadre de la formation professionnelle	
	déplacements (bons émis)	dépenses	déplacements (bons émis)	dépenses	déplacements (bons émis)	dépenses
Guadeloupe	27 969	5 305 100 €	5164	5 583 278 €	1388	917 486 €
Martinique	-	- €			1528	908 546 €
Guyane	-	- €			585	348 915 €
Réunion	-	- €	4282	4 540 062 €	2813	2 071 744 €
SPM	550	131 131 €	126	198 099 €	21	30 758 €
Mayotte	1 394	858 591 €	1724	4 240 220 €	460	397 725 €
Wallis et Futuna	652	284 870 €	313	410 636 €	91	139 620 €
Polynésie Française	3 977	3 528 168 €	979	1 850 106 €	94	181 408 €
Nouvelle-Calédonie	11 137	4 097 790 €	1033	1 693 098 €	246	429 971 €
SB	134	122 652 €				
SM	576	239 000 €				
Total	46 389	14 567 302 €	13 621	18 515 499 €	7 226	5 426 173 €

Source : ministère de l'outre-mer

Pour 2010, un état prévisionnel a été établi permettant d'appréhender l'impact des dispositions introduites par la LODEOM sur le dispositif de continuité territoriale.

ESTIMATION PRÉVISIONNELLE POUR 2010 SUR 12 MOIS DU FINANCEMENT DES DÉPLACEMENTS EN CONTINUITÉ TERRITORIALE

	2010					
	Aides à la Continuité Territoriale (ACT)		Passeport Mobilité Etudes (PME)		Passeport Mobilité Formation Professionnelle (PMFP)	
	déplacements	dépenses	déplacements	dépenses	déplacements	dépenses
Guadeloupe	24 700	5 536 000 €	2 500	1 350 900 €	1 300	1 040 800 €
Martinique	21 800	4 767 200 €	2 600	1 356 700 €	1 500	1 189 800 €
Guyane	8 000	3 065 300 €	500	302 400 €	600	508 500 €
Réunion	24 400	7 203 400 €	4 000	2 847 100 €	2 700	3 025 000 €
SPM	600	237 600 €	100	112 900 €	10	16 000 €
Mayotte	2 200	834 900 €	1 600	1 332 200 €	300	469 500 €
Wallis et Futuna	500	256 600 €	400	401 100 €	140	234 600 €
Polynésie Française	2 000	960 800 €	1 300	1 400 000 €	160	263 500 €
Nouvelle-Calédonie	10 400	4 476 900 €	1 300	1 325 800 €	300	456 620 €
SB	100	23 000 €	10	5 600 €	10	4 300 €
SM	500	112 100 €	50	27 300 €	30	21 100 €
Total	95 200	27 473 800 €	14 360	10 462 000 €	7 050	7 229 720 €

Source : ministère de l'outre-mer

Sur l'ensemble de l'outre-mer, le budget annuel total (selon ces prévisions, pour le déplacement dans le cadre de la continuité territoriale pour 2010 et le nombre de bénéficiaires) est d'environ 27,5 M€ pour 95 200 bénéficiaires (respectivement + 88 % et + 105 % par rapport à 2009) pour la partie déplacements (ACT), de 10,4 M€ et 14 360 bénéficiaires (respectivement - 44 % et + 5 % par rapport à 2009) pour la partie études et de 7,2 M€ et

7 050 bénéficiaires (respectivement + 33 % et - 2,5 % par rapport à 2009) pour la partie formation professionnelle (PMFP).

Une somme d'un million d'euros est réservée à l'aide à la continuité territoriale intérieure à la Guyane.

L'enveloppe globale en 2010 pour la continuité territoriale s'élève à 49,9M€ (hors mesures pédagogiques), laquelle est réduite des frais et de la réserve gouvernementale, ce qui donne une enveloppe effective de 45,1 M€.

III.— LA PARTICIPATION DE L'OUTRE-MER À LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC

Lors de la présentation du budget de la mission outre-mer devant la commission des affaires économiques, la ministre de l'outre-mer précisait : « *le budget de l'outre-mer s'inscrit dans l'effort national de maîtrise de la dépense publique, y compris, de manière juste et proportionnée, dans son volet relatif à la dépense fiscale* ».

Force est en effet de constater que l'outre-mer participe activement à cet effort. Le projet de loi de finances pour 2011 comprend plusieurs dispositions fiscales intéressant directement les territoires ultramarins et susceptibles d'interférer sur leur développement économique à long terme.

L'article 13 du projet de loi de finances, s'inspirant des recommandations de la Commission de régulation de l'électricité (CRE) vise, d'une part, à diminuer de moitié le taux du crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie et du développement durable pour les équipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil et, d'autre part, à exclure du champ d'application de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts (CGI) et de la déduction fiscale prévue à l'article 217 *undecies* du même code les investissements réalisés outre-mer à compter du 29 septembre 2010 sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil.

L'article 58 du PLF a pour objet d'opérer une réduction de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu. En d'autres termes, il s'agit de ce que les médias ont appelé le « rabot fiscal » visant à réduire les niches fiscales, notamment celles qui concernent les investissements outre-mer, à l'exception des dispositions visant le logement prévues à l'article 199 *undecies* C du CGI.

A.— LES AMÉNAGEMENTS APPORTÉS À LA FISCALITÉ : DES AMÉNAGEMENTS QUI AFFECTENT LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ D'ORIGINE PHOTOVOLTAÏQUE

Le gouvernement s'appuie sur un certain nombre d'arguments pour proposer de modifier les dispositifs de crédit d'impôt en faveur du développement durable relatifs aux investissements réalisés outre-mer visés à l'article 13 du projet de loi de finances pour 2011.

D'une manière générale, le ministère du budget considère que ces dispositions instituent un crédit d'impôt tout à la fois instable, dépassé et hors contrôle. Il est exact que l'ensemble du dispositif de crédit d'impôt en faveur du développement durable a été modifié à cinq reprises en cinq années, depuis la date

de sa création, en 2005. Il est tout aussi exact que les équipements qui ouvrent droit à cet avantage fiscal évoluent rapidement sous les effets de l'innovation technologique, ce qui conduit à faire évoluer fréquemment la législation qui encadre les dispositifs et la nouvelle législation intervient souvent avec retard sur les évolutions technologiques. Enfin, le crédit d'impôt en faveur du développement des énergies renouvelable s'est traduit par un coût en croissance constante et exponentielle qu'aucune mesure d'économie n'a réussi à endiguer.

S'agissant plus particulièrement des équipements photovoltaïques, outre les inconvénients mentionnés précédemment, le Gouvernement a constaté que les dispositifs fiscaux pris en faveur de cette énergie renouvelable avaient pour conséquence la création d'une bulle spéculative susceptible de déséquilibrer le marché de l'énergie. En effet, la programmation pluriannuelle des investissements en matière énergétique a fixé, à la suite du « Grenelle de l'environnement », un objectif de 5 400 mégawatts de puissance photovoltaïque installée en 2020. Afin d'atteindre cet objectif, les producteurs bénéficient d'un tarif d'achat de leur production électrique particulièrement avantageux. Après l'annonce, fin 2008, de l'intention du Gouvernement de diminuer ce tarif, les investisseurs se sont empressés de déposer des demandes de contrat d'achat, formant ainsi une bulle spéculative.

Au vu du nombre de demandes déposées, il semblerait que l'objectif des 5 400 mégawatts doive être atteint non en 2020 comme le précisait l'objectif, mais dès la fin de l'année 2011, ce qui entraînerait une charge supplémentaire conséquente pour EDF, un coût fiscal considérable et une aggravation du déficit du commerce extérieur, les panneaux photovoltaïques étant à 90% produits à l'étranger.

Outre les avantages fiscaux liés à l'acquisition de panneaux photovoltaïques, aux investissements dans le capital d'une société produisant ce type d'électricité que ce soit en matière d'impôt sur le revenu et d'ISF, l'investissement dans la production d'électricité photovoltaïque dans un département ou un territoire d'outre-mer ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu de 50 % (art. 199 *undecies* B du CGI) et à une déduction totale pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés (art. 217 *undecies* du CGI).

Dès l'annonce de la suppression par la loi de finances pour 2011 de ces deux dernières mesures, visant particulièrement les territoires ultramarins, votre Rapporteur s'est rapproché du Gouvernement de manière à le sensibiliser sur les risques que ces dispositions si elles étaient votées feraient peser sur le développement économique des territoires. En effet, pour des raisons climatiques évidentes, la production d'électricité photovoltaïque constitue une alternative particulièrement intéressante en faveur de la diversification des sources de production électrique. À la différence de l'Hexagone, les territoires ultramarins ne disposent pas, pour des raisons évidentes, d'électricité d'origine nucléaire et l'essentiel de la production provient de la filière thermique, essentiellement de la combustion du fuel lourd issu du raffinage du pétrole.

Au cours de ses entretiens, il a également fait valoir que la filière de production d'énergie photovoltaïque représentait environ 1 700 emplois directs, ce qui constitue un concours non négligeable à l'emploi dans des régions souffrant d'un taux de chômage élevé. Qui plus est, le savoir technologique développé par les entreprises locales peut connaître des développements à l'exportation dans les zones géographiques environnantes.

Si l'Assemblée nationale a d'ores et déjà voté les dispositions relatives aux investissements photovoltaïques, le ministre du Budget, après un âpre débat avec notamment les députés ultramarins, a proposé d'instaurer une commission composée d'élus et de représentants de l'État, chargée d'évaluer l'impact de l'extinction de ces avantages fiscaux et, le cas échéant, de faire des propositions législatives qui lui paraîtraient nécessaires et qui seraient alors examinées à l'occasion du collectif budgétaire annoncé pour juin 2011 et être insérées dans une loi de finances.

B.— LES MODIFICATIONS PRÉVUES DANS LE CADRE DE LA RÉDUCTION DES NICHES FISCALES

Les mesures prévues à l'article 58 de la loi de finances pour 2011 participent de la volonté du gouvernement de réduire de façon homothétique les niches fiscales.

Il est ainsi prévu d'appliquer 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.

Au nombre des avantages fiscaux qu'il est proposé de « raboter », figure 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, 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 *undecises* 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 rétrocédé.

Il convient de souligner que ce dispositif particulier (institué par la loi « Girardin ») a déjà été aménagé par la LODEOM (loi pour le développement économique des outre-mer). 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.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, il semblerait qu'à la suite des aménagements intervenus après la mise en application des dispositions de la LODEOM et des effets de la crise économique, le volume des investissements jusqu'alors dirigés vers ce type d'opération aurait chuté. Si les dispositions de l'article 58 étaient votées en l'état, cette tendance se confirmerait, voire s'aggraverait du fait de la perte d'attractivité de ce type d'investissement. Une atténuation du dispositif proposé dans le PLF est de ce fait vivement attendue, lors de le l'examen de l'article 58 de ce texte, des parlementaires soucieux de préserver les développements régionaux.

CONCLUSION

Arrivé au terme de l'examen des crédits de la mission « outre-mer », votre Rapporteur voudrait souligner combien il lui semble important de tout mettre en œuvre pour assurer le développement économique et social des territoires ultramarins qui constitue pour eux le véritable enjeu d'aujourd'hui et de demain.

Il note avec satisfaction que, dans un contexte budgétaire marqué par la volonté du Gouvernement de maîtriser les dépenses publiques afin de réduire le déficit et revenir à l'équilibre budgétaire, l'État a souhaité, non seulement maintenir cette année son effort en direction de l'outre-mer, mais encore, au travers de la programmation des finances publiques pour les années 2011-2014, engager leur avenir.

Si certaines dispositions fiscales de la loi de finances l'ont conduit à nourrir quelques inquiétudes, à la hauteur de son attachement pour ces territoires, il a pris note avec satisfaction des engagements du Gouvernement, et confiant dans le travail qui ne manquera pas de se développer à cet égard dans la concertation la plus large, il attend avec espoir que ces engagements se matérialisent dans le prochain projet de loi de finance rectificative annoncé pour le mois de juin prochain.

En guise de conclusion, votre Rapporteur rappellera ces mots d'Aimé Césaire prononcés au cours d'un entretien dans *Présence africaine* : « *je suis du côté de l'esérance, mais une espérance conquise, lucide, hors de toute naïveté* ».

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission procède à l'audition, lors d'une réunion ouverte à la presse, commune avec la commission des lois, de **Mme Marie-Luce Penchard, ministre auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, chargée de l'outre-mer**, sur les crédits de la mission « outre-mer » pour 2011.

M. le président Patrick Ollier. Nous examinons aujourd'hui les crédits de la mission « outre-mer ». Nous sommes heureux de vous accueillir, Madame la ministre. Je tiens également à saluer le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, M. Alfred Almont, le rapporteur pour avis de la commission des Lois, M. Didier Quentin, ainsi que M. Gosselin, secrétaire de la commission des Lois, qui représente le président Jean-Luc Warsmann.

Nous renouons cette année avec une tradition désormais bien établie, qui consiste à réunir nos deux commissions dans le cadre d'une audition commune, afin d'examiner le budget de la mission « outre-mer ».

La mission sur les prix des carburants que j'ai eu l'honneur de présider a rendu ses conclusions. Le Sénat, sous la présidence de M. Gérard Larcher, a également rendu un rapport sur la situation dans les DOM. Par ailleurs, les États généraux de l'outre-mer ont été réunis et, à leur suite, un comité interministériel pour l'outre-mer s'est tenu en novembre 2009. J'aimerais, Madame la ministre, que vous nous indiquiez les mesures d'ordre économique qui ont été prises en faveur des territoires ultramarins dans le cadre de l'application de la loi pour le développement de l'outre-mer (LODEOM).

Quelles suites ont été réservées par le Gouvernement aux 21 propositions formulées par MM. Jacques Le Guen et Jérôme Cahuzac dans leur rapport sur le prix des carburants dans les départements d'outre-mer ?

Enfin, votre budget, construit dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, permet-il d'atteindre les objectifs ambitieux figurant dans la LODEOM, notamment en matière d'emploi et de logement social ? J'ajoute que nous allons bientôt auditionner M. Serge Letchimy, qui a rédigé, à la demande du Gouvernement, et avec le concours actif de M. Alfred Almont, un rapport extrêmement pertinent sur l'habitat insalubre et indigne dans les départements d'outre-mer.

M. Philippe Gosselin, secrétaire de la commission des Lois. Madame la ministre, au nom de la commission des Lois, je suis à mon tour heureux de vous accueillir. Je me réjouis également de la tenue d'auditions communes, qui constituent une mesure de simplification appréciable. Nous allons examiner les crédits de l'outre-mer, qui participent à l'effort de rigueur qui caractérise le projet de loi de finances pour 2011. Mais on notera que les autorisations d'engagement

ne diminuent pas à due proportion de la baisse des crédits de paiement et que, par ailleurs, ce budget n'est pas représentatif de l'ensemble des efforts qui ont été engagés en faveur de l'outre-mer. Par ailleurs, les commissaires aux Lois seront attentifs à l'efficacité des politiques engagées dans les domaines de la sécurité, de la lutte contre l'immigration clandestine et de l'évolution institutionnelle. A cet égard, nous examinerons prochainement les projets de loi organique et « ordinaire » relatifs à la mise en œuvre de la départementalisation de Mayotte, dont est actuellement saisi le Sénat.

Mme Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer. Il me revient l'honneur de vous présenter pour la deuxième année consécutive le projet de budget de la mission « outre-mer » au titre du projet de loi de finances pour 2011.

Le budget de la mission « outre-mer » s'inscrit dans l'effort national de maîtrise de la dépense publique, y compris, de manière juste et proportionnée, dans son volet relatif à la dépense fiscale. Le budget de la mission s'établit à 2,156 M€ en AE, soit une légère diminution de 0,55 % et à 1 977 M€ en CP, soit une baisse de 2,3 %. Mais cette moyenne masque des évolutions différenciées, qui correspondent aux priorités du Gouvernement. En effet, les crédits du programme « conditions de vie outre-mer » diminuent de 6% en AE tandis que les crédits du programme « Emploi outre-mer » augmentent de 3 % en AE.

Mais ce budget est aussi le budget du respect des engagements pris pour l'application de la LODEOM et lors du CIOM. La baisse des crédits en 2011 intervient en effet après une forte hausse entre 2009 et 2010, et n'est que provisoire : dans le cadre du triennal 2011-2013, les AE augmentent de 2 % et les CP de 6,7 %, pour s'établir dès 2012 à un niveau supérieur aux montants de la LFI 2010.

S'agissant de la LODEOM, la grande majorité des 28 décrets nécessaires à son application est prise, à l'exception des décrets sur la continuité territoriale, qui sont en cours de signature, et de celui de l'aide au fret qui est actuellement soumis à la consultation des collectivités locales concernées avant sa mise en signature. Il nous restera à prendre le décret relatif à la reconstitution des titres de propriété, dès que nous aurons connaissance des résultats de la mission de préfiguration.

Un an après le conseil interministériel de l'outre-mer, deux tiers des 137 mesures sont réalisées ou sont en voie de l'être. Le projet de loi de finances pour 2011, et surtout le triennal, traduisent budgétairement tous ces engagements. Au plan des crédits, le budget de l'Outre-mer conserve ses capacités d'intervention, en particulier sur les deux priorités que sont le logement et l'emploi.

Conformément aux engagements du Gouvernement pris lors du conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) de 2009, la ligne budgétaire unique (LBU) en faveur du logement a été « sanctuarisée » de 2011 à 2013 à hauteur des crédits

ouverts en loi de finances 2010, c'est-à-dire à un niveau qui intègre également les crédits du plan de relance de 2009, qui étaient de 50 millions. Ce sont donc pour chacune des 3 années 274,5 M€, qui seront engagés en faveur du développement du logement social outre-mer et à la résorption de l'habitat insalubre. Pour 2011 une priorité forte sera donnée aux logements sociaux, ce secteur bénéficiant aussi de la défiscalisation. Je rappelle d'ailleurs que les avantages fiscaux attachés au logement social restent inchangés par rapport à la LODEOM.

Le double maintien du niveau des crédits budgétaires et des mécanismes actuels de défiscalisation illustre la priorité donnée au logement social outre-mer et le souci de cohérence du Gouvernement, dans la mesure où le mécanisme de défiscalisation a été créé l'année dernière et que les investisseurs commencent à se l'approprier.

Le volume des crédits de paiement de la LBU (195,3 M€) tient compte des échéanciers d'opérations qui se réalisent sur plusieurs années. La situation financière du logement a été assainie en 2009 puisque les restes à payer de fin de gestion sont passés de 15,9 M€ en 2008 à 8,6 M€ en 2009 et cette situation se stabilise à la fin de 2010.

A cet égard, je tiens à préciser que les subventions et la défiscalisation sont deux outils complémentaires, et non alternatifs, au service d'une même politique en faveur de la production de logements sociaux. Ils sont à utiliser de manière adaptée en fonction des caractéristiques de chaque opération. Le seul but étant d'augmenter le nombre de logements construits en optimisant la dépense publique, et non de privilégier un outil par rapport à un autre.

C'est cet objectif d'augmentation globale de la production de logements sociaux que j'ai rappelé par mon instruction aux Préfets du 1^{er} juin dernier. Pour atteindre cet objectif, il faut en effet optimiser les financements publics, c'est-à-dire mobiliser selon les cas l'aide budgétaire, l'aide fiscale ou les deux cumulativement. Le cumul de ces deux types d'aides doit ainsi être réservé aux opérations qui justifient de surcoûts objectifs – par exemple, des fondations spéciales ou un coût du foncier élevé - ou qui sont conçues pour proposer des loyers inférieurs aux loyers plafonds.

Mais ce cumul ne saurait être systématique, sauf à créer une inflation des coûts. Les opérations en LBU seule peuvent être équilibrées dès lors qu'elles ont un coût de revient inférieur à 1 600 €/m² environ ; en cumulant les deux aides, on peut équilibrer des opérations à un prix de revient de 2 200 €/m². Vous le voyez, si on systématisait le cumul, nous n'obtiendrions rien d'autre que le même nombre de logements mais à un prix de moitié supérieur à ce qui était fait jusqu'à présent. Cela n'est pas l'esprit de la LODEOM.

J'entends également les critiques sur les délais relatifs aux décisions d'agrément de défiscalisation. La décision de déconcentration de certains dossiers est une première réponse pour accélérer leur traitement. Mais cela reste insuffisant

et j'ai demandé à la délégation générale à l'outre-mer de réfléchir en relation avec les services du ministère du budget aux nouvelles mesures de simplification dans les procédures d'instruction qui pourraient être prises pour réduire les délais d'instruction.

Par ailleurs, d'autres mesures sont destinées à réduire les freins à la production de logements, notamment la meilleure prise en charge de la surcharge foncière, et la mise en place de conventions d'actions foncières. De même, la mesure de cession gratuite par l'État de ses terrains pour la construction de logements sociaux sera présentée dans ce projet de loi de finances.

L'autre priorité de ce budget concerne l'emploi et la formation.

L'augmentation des crédits du programme « Emploi Outre-Mer » trouve principalement son explication dans le service militaire adapté (SMA) afin de poursuivre le doublement à terme de la capacité de formation pour accueillir chaque année 6 000 volontaires de 18 à 25 ans, conformément aux engagements du Président de la République.

Les crédits serviront à réhabiliter des infrastructures, construire des bâtiments et à améliorer l'encadrement dont bénéficient ces jeunes.

Par ailleurs, pour maintenir le haut niveau d'insertion et d'excellence de la formation dispensée par le SMA, des partenariats vont être formalisés avec les acteurs de la formation professionnelle, de la remise à niveau scolaire, ainsi qu'avec des fédérations professionnelles dans les territoires.

S'agissant de la continuité territoriale et de la formation en mobilité, la LODEOM a prévu la mise en place de groupements d'intérêt public ; ils seront créés à l'initiative des collectivités, comme l'a demandé par exemple le conseil régional de La Réunion. Mais en attendant, et afin de ne pas pénaliser la population, nous avons renforcé les moyens de l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), afin de lui permettre de gérer le dispositif. C'est par exemple le cas pour la mise en œuvre de la politique de formation qualifiante en mobilité au profit des jeunes ultramarins, notamment par le passeport-mobilité formation professionnelle, qui prévoit une formation pouvant aller jusqu'à 24 mois hors de leur département dès lors que la formation n'est pas dispensée sur place. L'agence a été autorisée exceptionnellement à recruter 30 ETP supplémentaires en 2011 pour assurer les fonctions de guichet, d'instruction et de contrôle. Une nouvelle convention d'objectifs 2011-2013 va être élaborée pour tenir compte de ces évolutions prévues par la LODEOM.

Sur le fond de la continuité territoriale, 45,3 M€ sont prévus pour ce dispositif chaque année pendant trois ans. Je vous rappelle que la LODEOM vise d'abord nos compatriotes d'outre-mer dont les ressources sont les plus faibles et permet une mise en œuvre équitable dans l'ensemble des départements et territoires de l'outre-mer.

Ces actions en faveur de l'insertion professionnelle et sociale s'intègrent dans un dispositif plus large en faveur de la création d'emplois dans les entreprises ultramarines par le renforcement de leur compétitivité.

Une part significative des crédits du programme 138 correspond au dispositif d'exonérations de charges sociales, qui, par la réduction du coût du travail, vise à favoriser l'emploi durable et à réduire le travail dissimulé dans les départements d'outre-mer. La LODEOM a renforcé l'efficacité du dispositif en le recentrant par un mécanisme de dégressivité renforcée sur les bas salaires, sur les petites entreprises (moins de 11 salariés), sur les entreprises des secteurs prioritaires et sur certaines zones géographiques.

De plus, plusieurs mesures prévues par la LODEOM et le CIOM sont aujourd'hui effectives et visent à favoriser la compétitivité des entreprises ultramarines et donc à soutenir la création d'emplois et à favoriser l'insertion professionnelle.

La création effective des zones franches, le fonds de garantie en faveur du secteur de l'agriculture et de la pêche (20 M€ sur 2010-2012), la bonification des prêts accordés par l'AFD (30 M€) au profit de la création, du développement et de l'innovation des petites et moyennes entreprises, ainsi que la mise en place des commissaires au développement endogène d'ici la fin de cette année contribueront à relancer la création d'emplois et d'activités dans les départements et territoires d'outre-mer.

Dans le même esprit, la mesure de l'aide au fret, qui fait actuellement l'objet d'une consultation des départements et collectivités, est budgétée à hauteur de 25 M€.

Cet effort national est indispensable en faveur de territoires marqués par le contexte économique et social que nous connaissons.

Mais le développement économique et social des départements et collectivités d'outre-mer dépend aussi de l'action des collectivités territoriales en faveur de laquelle l'État apporte naturellement son soutien par la politique contractuelle.

A ce titre, le volume des crédits prévus pour le financement des contrats de projet et de développement des territoires s'élève à 175,4 M€ et 128,6 M€ de CP. Il permet d'atteindre un taux d'exécution en 2013 comparable à celui des contrats de projet dans l'Hexagone et supérieur à celui de la génération précédente. Je rappelle également l'engagement du Premier ministre de maintenir au niveau du contrat actuel en Nouvelle-Calédonie l'engagement financier de l'État (hors opérateurs) à hauteur de 370 M€ pour le futur contrat de développement 2011-2015. Enfin l'effort financier de l'État en matière de politique contractuelle permettra aussi de garantir une enveloppe pour le futur contrat de Saint Martin (2011-2013) et le renouvellement du contrat de Wallis-et-Futuna.

De façon plus spécifique, il faut mentionner des mesures relatives à certains territoires.

S'agissant de la Polynésie française, comme je l'avais annoncé l'année dernière lors du débat budgétaire, la dotation globale de développement économique (DGDE) est rénovée et le nouveau dispositif sera opérationnel en 2011. La réforme vise trois objectifs : stabiliser et pérenniser l'appui financier de l'État à la Polynésie française, renforcer les moyens d'intervention des communes, et accroître l'effet de levier de l'appui financier de l'État sur les investissements. La DGDE, dont le montant global est égal à celui de l'ancienne dotation (150,9 M€ d'AE) se compose de trois parts : une dotation globale d'autonomie qui représente 60 % du total versée directement à la Polynésie et qui évoluera comme la DGF ; une dotation territoriale pour l'investissement des communes dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et du traitement des déchets, qui sera versée directement aux communes, qui représente 6 % du total ; et un dispositif contractuel portant sur les investissements prioritaires du territoire (34 % du total), les crédits étant mis en place sur la base d'une programmation arrêtée conjointement entre l'État et la Polynésie et en fonction de l'avancement des opérations.

Ce nouveau dispositif respecte l'autonomie de la Polynésie française et donne la priorité au développement économique et social, en assurant la transparence et le contrôle des fonds publics.

L'État accompagne aussi les territoires dans leur évolution institutionnelle au sein de la République.

C'est le cas notamment de Mayotte. Le projet de loi relatif à l'organisation et au fonctionnement du département de Mayotte sera très prochainement soumis à votre examen, après le vote du Sénat. Le soutien financier à Mayotte se traduit notamment par la dotation de rattrapage et de premier équipement (8,9 M€), la dotation spéciale d'équipement scolaire (10 M€), les crédits du contrat de projet 2008-2014 doté d'environ 40 M€ en faveur du développement durable et de la modernisation des entreprises aquacoles. Destiné à amplifier les investissements publics réalisés dans le cadre de ce contrat, mais aussi pour aider à la création et au développement du secteur privé, sera prochainement mis en place le fonds mahorais de développement économique, social et culturel doté de 10 M€ d'AE et de 2,9 M€ de CP.

Au total les crédits de la mission « outre-mer » pour Mayotte représenteront en 2011 92,3 M€ d'AE et 75 M€ de CP dans l'ensemble général des crédits de l'État pour le territoire, qui s'élèvent à 607,5 M€ en AE et à 574,6 M€.

Au-delà des crédits de la mission « outre-mer » qui représentent 15 % de l'effort budgétaire de l'État en faveur de l'outre-mer (12,7 Mds d'euros) c'est l'ensemble des ministères (89 programmes et 27 missions) qui interviennent en outre-mer et témoignent du caractère véritablement interministériel de la politique

de l'État outre-mer. Mon ministère n'a d'ailleurs pas vocation à devenir le gestionnaire unique des crédits en faveur de l'outre-mer. Mon rôle est de favoriser la cohérence et la pertinence des interventions et d'apporter des éléments d'analyse et d'évaluation sur les actions menées par l'État dans ces territoires.

Cette politique vise au développement durable des départements et collectivités ultramarins, et à offrir une véritable égalité des chances à la jeunesse et à l'ensemble des citoyens d'outre-mer par le rapprochement des conditions de vie avec celles des habitants de l'Hexagone. Elle est ainsi la marque de l'unité de notre pays et de la solidarité de la République.

M. Patrick Ollier, président. La parole est à M. Alfred Almont, rapporteur pour avis au nom de la Commission des affaires économiques

M. Alfred Almont, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires économiques. Messieurs les Présidents, madame la ministre, mes chers collègues, l'année dernière, en pareille circonstance, je me félicitais de constater que pour la troisième année consécutive, le projet de budget de la mission « outre-mer » affichait une hausse, malgré un contexte budgétaire tendu.

Cette année, je me contenterai de relever que, prenant lui aussi en compte les effets de la crise des finances publiques, le projet de budget de la mission dont vous avez la charge rompt avec la logique qui avait prévalu pendant ces trois dernières années, certes avec un taux de diminution en deçà de celui qui frappe les autres missions du budget général et dans le cadre – faut-il le souligner – d'une programmation pluriannuelle des finances publiques. Globalement, si l'on se réfère aux deux programmes de la Mission, Emploi outre-mer et Condition de vie outre-mer, que ce soit en autorisations d'engagements comme en crédits de paiement, le budget de la mission diminue : de 0,55 % en AE et de 2,28 % en CP.

Vous nous avez détaillé, action par action, les grandes tendances de ce projet de budget, je ne reviendrai donc pas sur ce qui a été dit et qu'il importe de considérer, si ce n'est pour souligner, dans un contexte bien sûr contraint, des baisses, qui appellent l'attention à des titres différents :

Sur le programme Emploi outre-mer, si les crédits de paiement affectés à l'aide à l'insertion et à la qualification professionnelle enregistrent une hausse particulièrement importante, de plus de 27 %, ceux destinés au soutien aux entreprises diminuent modestement il est vrai (moins 1,7 %), mais affectent un secteur déterminant pour le développement des économies.

S'agissant du programme Conditions de vie outre-mer, les crédits de paiement destinés au logement enregistrent, d'une loi de finances à l'autre, une diminution de 9,8 % quand on sait que le logement constitue l'une des priorités retenues au nombre des efforts majeurs de la LODEOM.

Pourriez-vous, madame la ministre, nous éclairer sur les raisons de ces diminutions, d'autant qu'elles semblent difficilement compatibles avec les

objectifs de développement économique et social qui constitue pour les outre-mer le véritable enjeu d'aujourd'hui ?

Bien entendu, votre projet de budget a été construit dans le cadre de la trajectoire définie par le Gouvernement qui vise à ramener le déficit de l'ensemble des administrations publiques à 3 % du PIB à l'horizon 2013 et assurer le retour à l'équilibre budgétaire en maîtrisant la dépense publique dont le fort niveau ne manque pas de préoccuper.

Cependant, s'il semble légitime que le ministère de l'Outre-mer participe aux mesures de redressement des finances publiques demandées à l'ensemble des ministères, il n'en demeure pas moins qu'après les efforts consentis par l'Outre-mer à l'occasion de l'adoption de la LODEOM, il était possible de s'attendre à ce qu'il soit davantage épargné par le rabotage opéré par Bercy.

Cette attente paraissait d'autant plus concevable qu'elle reposait certes sur l'adoption, au sortir de la crise sociale du début 2009, de la loi pour le développement économique des Outre-mer, que je viens d'évoquer, mais encore sur la tenue il y a un an, suite aux États Généraux de l'Outre-mer, convoqués par le Président de la République, du Conseil interministériel de l'Outre-mer du 6 novembre 2009 qui devait décider de pas moins de 137 mesures concrètes pour préparer l'avenir.

Compte tenu du contexte que je viens de rappeler, le développement économique des outre-mer, qui ne peut être conçu sans une concertation approfondie avec l'ensemble des élus et des acteurs socioprofessionnels, démarche que vous avez d'ailleurs initiée, appelle incontestablement la mise en place de moyens et de dispositifs adaptés en faveur d'un développement endogène des territoires concernés.

Force est de constater que vous avez pris à cœur cette mission. A ce jour, même si quelques décrets d'application de la LODEOM manquent encore, nombre de ses dispositions sont d'ores et déjà entrées en vigueur. Je souhaiterais toutefois, Madame la Ministre, que vous nous donniez un échéancier de parution des décrets manquant qui portent en particulier sur l'aide au fret, dont vous savez qu'elle est très attendue de nos industriels locaux et sur la continuité territoriale.

S'agissant du développement des territoires ultramarins, nous ne pouvons que regretter par ailleurs que deux types de mesures figurant dans le projet de loi de finances pour 2011 affectent directement l'Outre-mer confronté aux handicaps structurels que l'on connaît et qui justifient dès lors une juste dérogation fiscale.

Tout d'abord, j'aborderai les dispositions de l'article 13 qui concerne l'aménagement des avantages fiscaux à l'investissement dans la production photovoltaïque.

Deux des dispositions de cet article concernent plus directement l'outre-mer : celles du premier ainsi que celles des quatorzième et dix-septième à dix-neuvième alinéas.

Ces restrictions paraissent peu compatibles tant avec les objectifs du Grenelle de l'environnement qui révèlent, pour nos territoires, des atouts concurrentiels qu'avec la volonté réaffirmée par la LODEOM d'aller vers une plus grande autonomie énergétique de l'outre-mer dans le cadre d'un développement endogène.

L'adoption de ces mesures présenterait de réels inconvénients notamment en ce qui concerne la diversification énergétique, le plan de charge des entreprises locales et, par voie de conséquence, l'activité et l'emploi qui conditionnent le vrai développement économique et social auquel aspirent les Régions d'Outre-mer.

J'entends souligner à cet égard, que les outre-mer sont largement dépendants des approvisionnements pétroliers, avec les difficultés qui en résultent. Il conviendrait alors de rechercher l'adoption d'un moratoire de façon à permettre de vérifier le fondement de ces dispositions, d'en mesurer l'impact réel sur les économies ultramarines ou de les aménager, afin de ne pas affecter la réalisation des projets déjà engagés, en déplaçant chronologiquement l'application.

De telles mesures iraient à n'en pas douter dans le sens préconisé par la mission parlementaire conduite remarquablement par le président Patrick Ollier et dont l'un des rapporteurs est aujourd'hui président de la commission des finances de notre Assemblée.

Ne pensez-vous pas, Madame la ministre, que la volonté de Bercy de réguler les niches fiscales, en s'appuyant sur le rapport de l'Inspection des finances rédigé sous la responsabilité de M. Charpin qui ne traite du photovoltaïque que sous son angle hexagonal, sans se pencher sur la situation les territoires ultramarins et leur particularisme climatique, a été un peu trop brutale ?

J'évoquerai enfin les dispositions de l'article 58 qui concerne la réduction homothétique de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux.

Cet article prévoit notamment de modifier le dispositif de défiscalisation des investissements immobiliers au profit des DOM, figurant à l'article 199 undecies B du CGI alors que le dispositif fiscal a déjà été aménagé par la LODEOM qui en a déjà réduit la portée.

Il est aujourd'hui à craindre que l'instabilité des dispositifs successifs mis en œuvre n'offre pas aux investisseurs les conditions de visibilité et de confiance suffisantes pour justifier leur engagement en outre-mer à un moment où l'économie, malmenée plus encore par la crise mondiale, cherche à rebondir

Il faut naturellement se réjouir que le logement social échappe aux restrictions ; ceci étant, il apparaît que la réforme intervenue dans les territoires

ultramarins en faveur du logement social dont les crédits sont en diminution, associe la ligne budgétaire unique, désormais sacralisée, il faut le souligner, et le dispositif de défiscalisation, ce qui ne permet pas toujours une lecture limpide. A ce titre, j'ai bien noté, Madame la Ministre, les quelques éclaircissements que vous avez apportés sur l'articulation de ces deux dispositifs destinés à combler le déficit d'habitat social en outre-mer.

Je conclurai en soulignant que la Commission des affaires économiques a noté un réel engagement sur les autorisations d'engagement de la mission, qu'elle a reçu des informations de nature à la rassurer sur les quelques mesures qui seraient encore nécessaires à un réel développement des outre-mer. Elle propose de ce fait de se prononcer favorablement sur ce projet de budget de la mission « outre-mer » pour l'année 2011.

M. Philippe Gosselin, Secrétaire. La parole est à M. Didier Quentin, rapporteur pour avis au nom de la Commission des Lois.

M. Didier Quentin, rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois. Monsieur le représentant du président de la commission des Lois, Monsieur le président de la commission des Affaires Économiques, Madame la ministre, Mes chers collègues, je ne reviendrai pas longuement sur la présentation des crédits qui vient d'être faite par Mme la ministre pour concentrer l'essentiel de mon temps de parole aux questions qui intéressent la commission des Lois.

Permettez-moi tout d'abord d'adresser un satisfecit à l'ensemble des services du ministère puisque l'intégralité des réponses aux questions posées cette année m'est parvenue dans les temps (soit avant le 10 octobre). L'an dernier déjà avait été « un excellent cru » en la matière, cette année est encore meilleure !

En revanche, nous faisons face à un problème récurrent : la publication extrêmement tardive du document de politique transversale relatif à l'outre-mer, non publié à ce jour, alors qu'il est particulièrement précieux pour analyser les politiques publiques outre-mer. Je sais que cette publication ne dépend pas de vos services, Madame la ministre, mais je souhaitais que cela soit dit.

S'agissant des crédits demandés pour 2011, je voudrais à mon tour souligner que s'ils diminuent – encore qu'ils ne diminuent que de 0,6 % en autorisations d'engagement, que cette diminution fasse suite à deux années de hausse importante (respectivement + 9 et + 6 %) et que le budget triennal prévoit une hausse des crédits sur trois ans de 2 % en autorisations d'engagement et de plus de 6 % en crédits de paiement –, ces crédits n'en permettent pas moins de financer les priorités du budget et notamment le financement du logement social avec la sanctuarisation de la ligne budgétaire unique, la fameuse LBU.

Mes questions, madame la ministre, seront concentrées sur les domaines de compétence de la commission des Lois, tout particulièrement sur les évolutions institutionnelles en cours ou à venir.

Tout d'abord, un projet de loi organique et un projet de loi ordinaire sur le département de Mayotte sont en cours d'examen par le Sénat, ils seront examinés dans les tout prochains jours en séance publique. Je rappelle qu'à la suite du referendum de mars 2009 à l'occasion duquel la population mahoraise s'est prononcée à plus de 95 % des voix en en faveur de la transformation de Mayotte de collectivité d'Outre-mer en Département d'Outre-mer, la loi organique du 3 août 2009 a prévu la transformation de Mayotte en département en mars 2011. Une intervention du législateur est nécessaire d'ici là pour définir les modalités de fonctionnement des nouvelles institutions du Département de Mayotte et engager le processus d'harmonisation juridique nécessaire à l'application du droit commun. J'ai quelques courtes questions à vous adresser sur ce sujet.

Pouvez-vous nous présenter les principales orientations retenues par ce texte et nous donner des indications sur le calendrier de son examen à l'Assemblée nationale ?

Sur le terrain, comment avancent les grands « chantiers » qui demeurent sur la voie de la départementalisation ? Comment notamment avancent les travaux de la Commission de révision de l'état civil, la CREC, qui doit achever ses travaux en avril 2011 ? Je rappelle que Madame le Garde des Sceaux nous a annoncé hier, lors d'une audition devant la commission des Lois, la mise en place d'une mission du ministère de la Justice qui se rendra à Mayotte pour travailler notamment sur ce sujet.

Comment se passe l'intégration des agents publics de droit local dans les trois fonctions publiques, intégration qui doit être achevée au 31 décembre 2010 ?

A-t-on une idée du coût global pour les finances publiques de la départementalisation de Mayotte ?

Je tiens également à aborder le sujet des transferts de compétence en Nouvelle-Calédonie, qui se sont poursuivis en 2009-2010 avec l'adoption de trois lois du pays de décembre 2009, qui ont organisé le transfert des compétences en matière d'enseignement du second degré, d'enseignement primaire privé et de circulation aérienne et maritime intérieure. La seconde étape, c'est-à-dire le transfert des compétences en matière d'état civil, de droit civil et commercial et de sécurité civile, qui doit aboutir avant décembre 2011, est-elle d'ores et déjà engagée ?

S'agissant des DOM, où en est le projet de loi qui doit tirer les conclusions des résultats des référendums qui se sont tenus en Guyane et en Martinique les 10 et 24 janvier 2010, sur le passage, dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, à une collectivité unique regroupant les compétences de leurs actuels conseils généraux et régionaux ?

J'évoquerai brièvement la situation de la Polynésie française, dont l'instabilité politique chronique implique sans doute une nouvelle modification de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie

française. Cette nouvelle réforme du mode de scrutin des représentants de l'Assemblée de Polynésie française aurait pour objectif de garantir davantage de stabilité aux majorités élues.

Madame la ministre, pouvez-vous nous indiquer quelles sont les premières conclusions de la mission confiée à M. Barthélemy, conseiller d'État, qui a été chargé de procéder à une concertation avec les élus sur cette question ?

Enfin, je terminerai par une question relative aux relations entre les collectivités d'outre-mer et l'Union européenne. Celle-ci reconnaît deux statuts distincts aux collectivités ultramarines : le statut de région ultrapériphérique (RUP) au sein de l'UE, éligible aux fonds structurels, et celui de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) simplement associé à l'Union et éligible uniquement au fonds européen de développement.

Dans le cadre de leurs évolutions institutionnelles internes, les collectivités de Saint-Barthélemy et Mayotte ont émis le souhait de changer de statut : de RUP, Saint-Barthélemy souhaite devenir un PTOM, tandis que Mayotte qui deviendra, en mars 2011, un département à part entière, souhaite accéder au statut de RUP.

Pourriez-vous nous indiquer où en sont les procédures devant les institutions de l'UE pour ces deux transformations et quels avantages Mayotte pourra attendre de sa transformation en RUP ?

Sous réserve de vos réponses à ces questions qui, j'en suis certain, ne nous décevrons pas, la commission des Lois émet un avis favorable à ce projet de budget.

M. Patrick Ollier, président. La parole est désormais aux représentants des groupes. Victorin Lurel aura l'honneur de débiter, pour le groupe SRC.

M. Victorin Lurel. En raison des délais pris pour la mise en œuvre de la LODEOM et des décisions du premier Conseil interministériel des outre-mer du 6 novembre 2009, vous considérez ce budget, si je résume, comme le premier acte véritable de la politique gouvernementale à l'égard des outre-mer.

Ainsi, la traduction en pratique de deux tiers des mesures de la LODEOM – le tiers restant, essentiellement les mesures « positives », n'étant toujours pas appliqué, selon le rapport de Gaël Yanno et Claude Bartolone –, et de quelques mesures du CIOM, se manifeste par une baisse sensible des crédits destinés aux outre-mer, baisse deux fois plus importante que pour le reste des dépenses de l'État.

Votre budget ne représente qu'une faible part de l'effort financier de l'État pour l'outre-mer. À titre d'exemple, il pèse deux fois moins que les dépenses fiscales.

Or, il est en baisse sensible de 46 millions d'euros en crédits de paiement soit près de 3 %, donc le double des économies imposées aux dépenses de l'État et il s'accompagne de la suppression de la défiscalisation sur les investissements photovoltaïques et du coup de rabot de 10 % sur les dépenses fiscales soit une diminution de 320 millions d'euros de la dépense fiscale outre-mer. Il subira également, comme tous, mais plus douloureusement, la suppression de la déductibilité des intérêts des prêts immobiliers pour les primo-accédants quand on sait que le PTZ n'a jamais pu être appliqué chez nous et qu'il en sera de même pour le PTZ-plus faute d'avoir adapté la définition du « budget de travaux ».

Au sujet de votre budget, je vous poserai quelques questions simples.

Tout d'abord, ce budget est constitué, à hauteur de 53 %, de crédits destinés à compenser aux organismes de sécurité sociale les exonérations de charge. Cette ligne de 1,08 milliard d'euros, sur un budget total de 1,98 milliard d'euros, est aujourd'hui en baisse de 34 millions d'euros en raison de la LODEOM qui, on le sait, a permis à l'État de faire des économies conséquentes sur sa politique outre-mer : pourriez-vous nous confirmer le chiffre de 119 millions d'euros d'économie réalisée annuellement grâce à la LODEOM que vous avez annoncé au Sénat en juin dernier ? Selon les socio-professionnels, l'économie réalisée grâce à cette loi, entre les « moins » déjà en vigueur et les « petits plus » – aide au fret, aide à la rénovation hôtelière, etc.– toujours pas appliqués, s'élève en effet à 900 millions d'euros !

Alors que, comme l'ont démontré nos collègues Gaël Yanno et Claude Bartolone, la défiscalisation dans le logement social ne marche pas et que les crédits destinés au financement du locatif social et très social diminuent de 34 millions d'euros soit 31 % dans votre budget, comment construire davantage de logements sociaux qu'aujourd'hui d'autant plus que la ponction dans les caisses des HLM et SEM est chiffrée par l'USH à 8 à 10 millions d'euros annuellement soit – 700 logements chaque année ?

Alors que les collectivités locales continuent de porter à bout de bras les investissements et que nombre d'entre elles sont « dans le rouge », comment expliquez-vous la baisse, à structure constante, de 20 millions d'euros des crédits destinés à financer les CPER et autres opérations contractualisées avec les COM ?

Sur ce même sujet, pourriez-vous nous expliquer pourquoi vous proposez, dans le projet de loi en cours d'examen au Sénat, la création d'un fonds mahorais de développement doté de 30 millions d'euros entre 2011 et 2013 alors même qu'aucun crédit n'est inscrit dans votre budget pour 2011 ?

Je note également que vous budgétiez, comme l'an passé des mesures de la LODEOM qui ne sont toujours pas en vigueur. Ainsi, l'aide au fret devrait être dotée de 25 millions d'euros. Pourtant, selon le rapport de Gaël Yanno et Claude Bartolone que j'ai cité auparavant, « *la promulgation tardive de la LODEOM et l'absence de décret d'application expliquent que les crédits ouverts pour 2009*

(25,7 millions d'euros) aient été redéployés en gestion (...), les crédits ouverts pour la loi de finances 2010 au titre du financement de l'aide au fret connaîtront sûrement le même sort ». Pourriez-vous donc indiquer à la représentation nationale sur quelle action vont être redéployés ces 25 millions d'euros ?

S'agissant du Fonds exceptionnel d'investissement, le FEI, il est dommageable qu'à peine créé par la LODEOM, il soit déjà en voie d'extinction, puisque seuls 3 millions d'euros de crédits de paiement seront destinés à financer de nouveaux chantiers, les 19 millions d'euros restant servant à payer des actions déjà engagées.

175 millions d'euros de compensation aux pétroliers ont déjà été versés via la mission « Économie » depuis juillet 2009 : 44 en juillet 2009, 50 en novembre 2009 et 81 en septembre 2010. Est-ce le montant définitif ou le contribuable va-t-il continuer à payer la rente des pétroliers outre-mer ?

La mise en œuvre du RSA outre-mer a enfin eu lieu, parallèlement à l'extinction progressive du RSTA. Cependant, avez-vous pu récupérer au profit des outre-mer l'économie de 57 millions d'euros, chiffre tiré du rapport Victoria, réalisée par le Gouvernement grâce à la non mise en œuvre du RSA en outre-mer au même moment que dans l'Hexagone ?

La mise en œuvre de la LODEOM s'effectue avec retard. 34 % des actes d'application ne sont toujours pas pris ce qui est fortement préjudiciable aux outre-mer. À titre d'exemple, l'absence de parution de l'arrêté sur le montant maximum du « watt crêt » défiscalisable justifie aujourd'hui la suppression pure et simple de la défiscalisation dans le photovoltaïque. Il en est de même de l'aide au fret destinée à compenser les surcoûts, de l'aide à la rénovation hôtelière, du nouveau dispositif de continuité territoriale, mais également de mesures plus ponctuelles ; au terme d'un long débat, nous avons ainsi obtenu que les compagnies aériennes desservant les outre-mer qui bénéficient de l'aide d'État que constitue *in fine* le fonds de continuité territoriale vous remettent un rapport avant le 1^{er} septembre sur leur politique tarifaire (IX de l'article 50) : avez-vous obtenu ce rapport. Si non, ce qui semble être le cas, selon Gaël Yanno et Claude Bartolone, pourriez-vous faire diligence ?

Enfin, je regrette que les décisions du Président de la République ne soient pas traduites dans les actes par le Gouvernement : je n'ai personnellement recensé la mise en œuvre effective, au 13 juillet 2010, que de 16 mesures en Guadeloupe sur les 116 annoncées lors du Conseil interministériel pour les outre-mers du 6 novembre dernier comme devant s'appliquer dans chaque territoire ou spécifiquement en Guadeloupe, soit un taux d'exécution de 13,8 % du CIOM en Guadeloupe, 8 mois après la tenue de celui-ci ! Des mesures aussi attendues que la création du FIP DOM, le port en eaux profonde, le cursus complet de médecine, etc. ne sont toujours pas mises en œuvre.

Peut-on expliquer votre difficulté à mettre en œuvre la politique décidée par le Président de la République, par la faiblesse organisationnelle de votre ministère, le MEDETOM, encore pointée par le récent rapport des sénateurs Massion et Doligé du 6 octobre dernier, qui regrette que le MEDETOM continue encore à fonctionner à côté des autres ministères, ne pèse pas au niveau interministériel, et n'ait pas les capacités d'évaluation et d'expertise suffisantes ?

Je conclurai par une question que je qualifierai d' « étrange », sur le sujet du financement d'organisations terroristes à partir de Mayotte et de collectivités d'outre-mer. Est paru, ce matin, au Journal Officiel, un arrêté gelant les relations financières entre des particuliers résidants dans ces départements et collectivités et des organisations d'ordre terroriste. Pouvez-vous nous éclairer sur l'existence de tels financements ?

M. Philippe Gosselin, secrétaire. La parole est à M. Daniel Fasquelle, pour le groupe UMP.

M. Daniel Fasquelle. Merci M. le président. Madame la Ministre, mes chers collègues, pour 2011, la mission « outre-mer » est dotée de 2,16 milliards d'euros en autorisations d'engagements et de 1,98 milliard d'euros en crédits de paiement, soit des réductions respectives de 0,6% et de 2,3% par rapport au budget 2010.

Toutefois, entre 2008 et 2010, le budget de l'Outre-mer a augmenté de 17%, ce qui relativise quelque peu cette chute. Cette politique est portée par deux programmes. Le premier, « Emploi outre-mer », recouvre les efforts en faveur de la création d'emploi et de l'accès au marché du travail des ultramarins. Le niveau élevé du taux de chômage nécessite un effort soutenu de l'État, afin de réduire l'écart persistant avec l'Hexagone. L'autre programme, intitulé « Conditions de vie outre-mer », vise à faciliter l'accès au logement des populations ultramarines, à participer à l'aménagement du territoire et à concrétiser le principe de continuité territoriale.

S'il faut relativiser cette baisse, c'est également parce que les seuls crédits de ces deux programmes ne sauraient suffire à décrire l'ensemble des efforts de l'État en faveur de l'Outre-mer. L'effort budgétaire de l'État au titre de la politique transversale s'élève en effet, en 2011, à 13 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 12,7 milliards d'euros de crédits de paiement. La mission « outre-mer » mise à part, les principaux contributeurs à l'effort budgétaire de l'État sont les missions « Enseignement supérieur », « Relations avec les collectivités territoriales » et « Défense et sécurité ». Enfin, il faut prendre en compte les dépenses fiscales, d'un montant de 3,2 milliards d'euros. A ce titre, la politique de réduction drastique des exonérations fiscales, à l'œuvre dans le PLF 2011, ne concernera pas l'investissement locatif dans le logement social outre-mer, ce qui mérite d'être souligné.

Finalement, dans le prolongement des États généraux de l'outre-mer qui se sont tenus à la fin de l'année 2009, le PLF 2011 s'attache, et je sais que vous y êtes particulièrement sensible Madame la Ministre, à la sanctuarisation de la ligne budgétaire unique au service du logement social, qui doit être une priorité pour nous tous. Il s'attache également au renforcement de la continuité territoriale, avec une enveloppe budgétaire consacrée sur la période 2011-2013 ; avez-vous prévu une évaluation sur ce sujet, et la possibilité d'adapter les dispositifs œuvrant au renforcement de cette continuité territoriale au cours de la période ? Un troisième axe consiste en l'appui au processus de départementalisation de Mayotte : pouvez-vous nous apporter des précisions sur son déroulement et la condition de son financement ? Un quatrième point concerne l'inscription, à l'article 77 du projet de loi de finances, de nouvelles règles pour l'attribution du concours financier de l'État à la Polynésie française ; en remplacement de l'actuelle dotation globale de développement économique sont mises en place trois dotations au concours de l'État. Pourriez-vous préciser ce point particulier ?

En conclusion, je voudrais saluer l'effort global de l'État en faveur de l'outre-mer, sous le signe d'une nécessaire solidarité, mais également de la volonté d'œuvrer au développement de ces territoires, ce qui m'amène à la dernière question que je voulais vous poser Madame la Ministre : pouvez-vous nous présenter les différentes mesures qui vont permettre d'aider le développement économique de l'outre-mer ?

Mme la ministre. En réponse au rapporteur Alfred Almont, je tiens à dire que, si le budget est présenté en diminution, c'est le fait d'un contexte budgétaire contraint. Je veux cependant le rassurer en lui indiquant que ces crédits permettront le respect des décisions du CIOM, la création des observatoires des prix, les grappes d'entreprises, le maintien de la LBU ; 10 millions d'euros sont consacrés à la Guyane pour la première fois, 5 millions à Mayotte ; la création d'un fonds de garantie pêche et agriculture, 30 millions au titre des bonifications des prêts AFD, à hauteur de 30 millions s'agissant des autres ministères, ils contribuent à hauteur de 40 millions d'euros : 20 millions pour la création d'antennes universitaires, 9,8 millions seront consacrés au pôle d'excellence sportive, notamment pour les CREPS Antilles-Guyane ; un pôle avancé à la Réunion et en Guyane, nous avons mis en place le collège des ambassadeurs.

En ce qui concerne les décrets d'application de la LODEOM, la majorité d'entre eux a été publiée. Celui relatif à la continuité territoriale est en cours de signature. L'« approuvé communautaire » nous ayant été signifié sur l'aide au fret, les consultations se poursuivent avec les collectivités.

Au sujet de la défiscalisation et le rabot de 10 % qui concerne la défiscalisation outre-mer, c'est grâce à l'intervention du ministère de l'outre-mer que le logement social n'est pas concerné ; pour le reste des investissements, le rabot fiscal pèsera sur le contribuable et pas sur les investisseurs locaux.

Dans le domaine du photovoltaïque, il n'y a pas de remise en cause du programme, chose confirmée par le Grenelle comme le montre le GERRI 2030 à la Réunion. Il convient cependant d'en corriger les effets pervers, certaines opérations se sont montrées très rentables et les objectifs ont été atteints en deux ans. Demeurent des problèmes de conflits d'intérêt d'usage, notamment au sujet des terres agricoles comme l'a montré la motion adoptée par le conseil général de la Martinique. Par ailleurs, des solutions doivent être recherchées pour des sites isolés en Guyane.

J'observe que, pour le logement, ce sont les crédits de paiement qui sont en baisse. Il y a une sanctuarisation de la ligne budgétaire unique (LBU). Le financement du logement social est le fait de deux vecteurs : la LBU et la défiscalisation qui doit demeurer l'exception.

M. Didier Quentin, m'a surtout interrogé sur les évolutions institutionnelles à venir. La départementalisation de Mayotte est prévue pour mars 2011. Deux textes de loi sont prévus. Une loi ordinaire permettant de définir l'organisation de la nouvelle collectivité ayant les compétences d'un département et d'une région, les modalités du transfert, la création d'un comité local chargé d'éclairer la commission nationale et, enfin, la mise en place d'un fonds mahorais de développement. Une loi organique qui doit lui permettre d'intervenir dans des domaines de compétence de l'État mais aussi de conserver des compétences spécifiques et des règles fiscales. En ce qui concerne l'habitat, le Gouvernement sera conduit à légiférer par voie d'ordonnances, assorti d'un calendrier très précis tenant compte du travail déjà accompli.

La commission de révision de l'état civil ne reçoit plus de nouvelles demandes depuis le 31 juillet dernier. Un nombre satisfaisant de dossiers a d'ores et déjà été traité, la totalité devrait l'être à la fin avril 2011. Les agents publics de droit local seront intégrés au sein des trois fonctions publiques, les discussions avec les syndicats ont abouti à un protocole d'accord. Le dossier devrait être apuré au 31 décembre prochain.

Le coût de la départementalisation est une question délicate : il porte sur 25 ans, les contributions de Mayotte devront être intégrées en compensation des financements de l'État. Il est trop tôt pour dresser le bilan. Conformément aux accords de Nouméa, la Nouvelle-Calédonie est engagée dans un processus de transferts de compétences. Trois « lois pays » ont été adoptées en 2009, elles concernent l'enseignement et l'aviation civile. Dans le domaine des compétences d'état civil, de droit civil et de droit commercial, les délais prévus de fin 2011 seront respectés ; à cet effet, des conventions ont d'ores et déjà été établies.

Pour les DOM, les referendums ont eu lieu en Guyane et en Martinique, le Président de la République a donné le calendrier. La phase de consultation prévue a été engagée avec les élus, le texte devrait être déposé au Parlement au cours du premier semestre 2011.

La Polynésie souffre d'instabilité politique chronique, aussi le Président de la République a-t-il demandé une réforme électorale et a missionné M. Barthélémy qui a déjà rendu ses propositions. De son côté, le ministère a reçu des délégations d'élus et de responsables politiques locaux, ce qui a permis de formuler un cadre pour cette réforme électorale qui devrait être examinée avant fin 2011.

Saint-Barthélemy, va voir son statut de RUP transformé en DTOM, la demande a été formulée en juin dernier. La Commission a formulé son avis et la décision du Conseil de l'Union est attendue pour le 25 octobre prochain. En ce qui concerne le statut de Mayotte, le traitement du dossier est plus long et la Commission doit être plus amplement informée. Elle sera saisie prochainement, courant 2011. Un passage de Mayotte à un statut de RUP en 2014 demeure lié au développement d'un minimum d'infrastructures portuaires, aéroportuaires et routières.

Au regard de la multitude de questions abordées par M. Victorin Lurel, je me limiterai à trois observations. Je lui dirai tout d'abord que nous n'avons pas une même lecture du budget de la mission « outre-mer ». Je considère pour ma part que les moyens sont en augmentation dans la mesure où les autorisations d'engagement passent de 165 à 180 millions d'euros. Je rappellerai que la capacité d'intervention, s'agissant de subventions, s'apprécie au regard des autorisations d'engagement. Pour ce qui concerne la Guadeloupe, avec 10,5 millions d'euros, l'État respectera largement ses engagements. En ce qui concerne l'aide au fret, avec une enveloppe de 25 millions d'euros, les dispositions de la LODEOM devraient être respectées. S'agissant du RSA, si celui-ci ne sera applicable qu'en janvier 2011, ceci est dû à la situation particulière née de la crise sociale de 2009. en concertation avec les élus, nous avons mis en place un dispositif transitoire : le RSTA.

Par-delà le conseil interministériel de l'outre-mer, on ne peut laisser dire que rien n'a été mis en place. Il faut prendre en compte les mesures transversales qui concernent tous les territoires et non seulement la Guadeloupe. Au titre d'exemple, je citerai le projet de port en eaux profondes dont les résultats d'études complémentaires sont en cours car nous savons son importance pour les Antilles et la Guyane dont l'État accompagnera la réalisation. Pour les exonérations de charges, l'enveloppe a été calculée en fonction des besoins, ceux-ci ne peuvent être connus qu'à l'année n+1, et le niveau a été défini en fonction des dépenses réellement constatées.

Notre différence d'interprétation tient au fait que vous raisonnez en termes de crédits de paiement et moi, en termes d'autorisations d'engagements.

En ce qui concerne la continuité territoriale, nous cherchons à améliorer le dispositif car des différences demeurent entre les territoires. Le Pacifique présente un décalage dont je ferai le bilan dans 6 mois. Il faudra construire un véritable partenariat avec le groupement d'intérêt public et conjuguer l'action de l'État avec celle des collectivités de façon à être en complémentarité.

Mme Chantal Berthelot. Le budget est avant tout un acte politique. L'acte politique que nous avons à examiner est incohérent. Cette incohérence apparaît depuis trois années. La LODEOM ne présentait pas de caractère d'urgence, puis il a fallu l'adopter rapidement.

Ensuite, le LBU et la défiscalisation se sont télescopés. Le SIOM est intervenu et ses décisions ne sont qu'imparfaitement appliquées. Le tout manque de lisibilité et présente un caractère fumeux.

Le budget est en baisse, les crédits de la mission « outre-mer » diminuent. Le gouvernement prétend que l'outre-mer va apporter sa part, mais des besoins se font encore sentir dans les domaines de l'enseignement, de la santé et de la justice. La solidarité doit jouer réciproquement. Les outre-mer ont besoin de l'action publique dans ces secteurs clefs pour permettre l'accès des populations à la justice, à la santé... Votre budget est injuste et déséquilibré, permettra-t-il de faciliter le développement des outre-mer ?

M. René-Paul Victoria. Je tiens tout d'abord à remercier nos collègues métropolitains venus assister à cette réunion. La Mission « outre-mer » fait partie des missions du PLF, il faut souligner la qualité du travail et des dossiers fournis par les services car le projet annuel de performances n'était pas disponible. La question ainsi posée est celle de l'image et de la place de l'outre-mer dans les esprits. Qu'est-il prévu en 2011 pour redonner aux territoires la place qui leur revient au sein de notre collectivité nationale ?

Pensez-vous que l'effort de l'État, portant essentiellement sur les autorisations d'engagement, sera suffisant pour mobiliser les énergies, redonner confiance aux acteurs économiques et donner du pouvoir d'achat ? Les informations ne sont pas cohérentes.

Au sujet du photovoltaïque, je suis favorable à la création d'une mission car les chiffres disponibles sont contradictoires.

Mme Jeanny Marc. Je partage l'avis de ma collègue Mme Berthelot sur le budget présenté. La zone franche d'activité nécessiterait l'institution d'un commissaire au développement endogène. Quelles seront leurs missions et compétences. Les 20 millions du fonds de garantie pêche et agriculture sont une bonne chose mais une question demeure, qu'en sera-t-il d'un fonds d'indemnisation pour les prises rendues invendables du fait de la pollution par les produits organochlorés ? Dans le domaine de l'aide aux petites entreprises, une première circulaire a été publiée mais elle ne comporte pas un guide des bonnes pratiques dans le domaine de la passation des marchés publics. Pouvez-vous expliciter cette notion. Quant au SMA, sa mission est exemplaire pour ce qui concerne l'accompagnement des jeunes, je rappelle que 50 % des jeunes en Guadeloupe sont demandeurs d'emploi. Avez-vous prévu des mesures particulières. Un certain nombre de dispositifs en faveur de l'emploi sont mis en place à titre expérimental dans certains départements. Pourquoi cette

expérimentation n'est-elle jamais mise en place dans les Outre-Mer ? Enfin, quels sont les projets de réhabilitation de l'habitat prévus en Guadeloupe.

M. Patrice Verchère. Un rapport récent de l'IGF sur la Polynésie française vient d'être rendu public. Il juge grave la situation financière de la collectivité territoriale et préconise l'adoption urgente de mesures courageuses pour assainir ses finances. Quelles mesures envisagez-vous de prendre ?

Mme Annick Girardin. Le Gouvernement tient un discours ambitieux sur l'avenir et le développement de l'outre-mer qui ne se vérifie pas dans le budget. À Saint-Pierre-et-Miquelon, l'État a bien affecté des crédits suffisants pour le transport en fret mais les effets seraient bien meilleurs si les intéressés avaient été consultés. En ce qui concerne la question de la revalorisation des pensions dans le secteur privé, la sécurité sociale a unilatéralement pris sa décision sans tenir compte de la concertation qui a été conduite par le Gouvernement. Les crédits liés à la continuité territoriale sont tellement bas qu'ils permettraient, au mieux, à un Miquelonnais, de prendre un sandwich à l'aéroport. De même, l'aide à la rénovation hôtelière s'est révélée totalement inefficace puisqu'élaborée sans tenir compte des réalités locales.

Mme Christiane Taubira. Je remercie le Président pour la rigueur avec laquelle il préside et pour l'attention qu'il accorde à toutes nos séances de commission. J'aurai trois questions à poser.

Madame la ministre, le budget de l'outre-mer n'a pas cessé de baisser sous votre Gouvernement. D'habitude, la baisse des crédits du budget de l'outre-mer est toujours camouflée par des changements de périmètre et des transferts de crédits d'autres ministères. Pour la première fois, le Gouvernement semble assumer cette baisse des crédits. Certes, vous essayez de la nuancer en nous expliquant que si les crédits de paiement baissent, les autorisations d'engagements restent stables. Cependant, cette baisse est reconnue, et c'est peut-être une tactique, essentiellement utilisée pour afficher que l'outre-mer participe à l'effort national. Il reste que les défis sont d'une autre nature et vous ne semblez pas les prendre en compte.

Prenons par exemple le problème des carburants et celui du coût de la vie. Vous répondez qu'il y a un observatoire des prix. Cependant, nous ne sommes guère avancés car nous constatons une hausse des prix et ensuite, il ne se passe rien.

En matière de politique du logement, vous affirmez que cela reste une priorité mais vous savez pertinemment qu'en introduisant un système de défiscalisation, le système de financement public a été fragilisé. Il n'y a qu'en outre-mer que le logement social ne relève pas exclusivement du budget de l'État mais qu'il est aussi soumis aux aléas des intentions de « défiscaliseurs ». La meilleure illustration de cette fragilisation réside dans l'observation de la Commission des finances qui indique que votre ministère n'a pas fourni le

document budgétaire permettant de se prononcer sur les programmes de logement. Il y a par exemple des programmes de 80 logements qui sont en souffrance. En Guyane, dans quelles conditions l'État va-t-il céder des terrains aux bailleurs pour la construction de logements sociaux ? Nous y serons très attentifs car il n'y a plus, désormais, que trois bailleurs sociaux, dont le plus dynamique est un bailleur privé. S'agissant de la continuité territoriale, vous proposez de gérer la pénurie. Les critères que vous proposez vont rester internes à l'outre-mer. Ils ne prennent nullement en considération les distances alors que la seule comparaison possible concerne le territoire de la Corse. Il n'y a pas de commune mesure, en matière de dotations territoriales, entre le continent et la Corse, et entre la France métropolitaine et l'outre-mer. Enfin, j'attire votre attention sur la part de l'octroi de mer affectée au conseil général. Vous êtes probablement informée des deux amendements que j'ai déposés sur le projet de loi de finances.

M. François Brottes. En matière d'énergies renouvelables, la France ne doit pas s'appliquer à elle-même ce que la Commission européenne lui fait parfois subir en matière d'énergie : il y a une directive européenne qui impose à tout le monde le même système énergétique alors qu'en réalité, nous disposons, sur le territoire continental, d'un mix énergétique tout à fait particulier, avec une énergie nucléaire qui produit 80 % de ce que nous consommons. A ce titre, nous ne pouvons pas avoir la même approche en France qu'en Allemagne en matière d'énergies renouvelables. Or, l'outre-mer ne dispose pas d'énergie nucléaire. Dès lors, pourquoi appliquer le même coup de rabot à l'outre-mer qu'au continent en matière d'énergies renouvelables ? Cela n'est pas défendable. Madame la ministre, vous avez indiqué le 5 octobre, me semble-t-il, que l'effort de l'outre-mer s'élevait à 230 millions d'euros sur la niche fiscale en faveur de la production d'énergie photovoltaïque, en disant que cet effort était proportionné et juste. Ce dernier terme vous appartient. Proportionné, sûrement. Mais je le conteste car si l'on veut appliquer, en matière d'énergie, les mêmes règles dans les départements et territoires d'outre-mer que dans l'Hexagone, on se trompe dans la mesure où le mix énergétique n'est pas du tout le même. Il me semble que l'on devrait reconsidérer la position relative à l'énergie photovoltaïque et l'énergie renouvelable, en général, en outre-mer, à l'aune du fait que le mix énergétique outre-mer n'a rien à voir avec celui du continent.

Mme la Ministre chargée de l'outre-mer. Puisque le budget est un acte politique, le budget de l'outre-mer ne résume pas, en soi, à l'action de l'État sur les territoires ultramarins. On ne mesure pas l'ambition de l'État à l'égard de l'outre-mer à travers ce seul budget.

La baisse n'est que de 0,6 % en autorisations d'engagement ; le budget 2011 pour l'outre-mer, parce qu'il demeure inscrit dans les mêmes enveloppes qu'au cours des années antérieures, permet au ministère de l'outre-mer d'avoir toute sa capacité d'intervention dans l'intérêt des territoires.

Plusieurs questions ont été posées concernant les zones franches d'activité et l'arrivée de commissaires au développement pour appuyer notre démarche et

faire en sorte que ces territoires s'orientent vers un développement endogène, durable. Je vous annonce que ces commissaires ont été choisis. J'ai eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises au cours des réunions de bilan du conseil interministériel de l'outre-mer. J'ai expliqué la procédure de recrutement que j'ai choisie. Nous sommes actuellement en phase de nomination. Un délai a été accordé à ces personnes pour leur permettre de quitter leur entreprise pour prendre leurs fonctions. Cela devrait être imminent.

Les 20 millions d'euros de garantie pour la pêche et l'agriculture ont été évoqués : concernant le problème de perte de revenu des marins-pêcheurs et le problème du chlordécone, ainsi que l'ensemble des questions d'indemnisation, à la date d'aujourd'hui, les évaluations ne sont pas faites.

S'agissant de la circulaire relative au code des marchés publics pour favoriser le choix de petites et moyennes entreprises, c'était une des mesures préconisées par le CIOM, que nous avons mise en application. Elle a donc déjà été mise en œuvre. La circulaire n'a fait que prolonger le délai.

Le service militaire adapté a un rôle très important en outre-mer, c'est un des axes de la politique voulue par le chef de l'État. Comme vous le constatez dans le budget, les crédits de ce dispositif augmentent de 40 %. Toutefois, l'action en direction de la jeunesse n'est pas menée que par le ministère de l'outre-mer : elle l'est aussi par MM. Luc Chatel et par Marc-Philippe Daubresse dans le cadre du plan « Agir pour la jeunesse ». Il ne faut pas oublier que les autres ministères agissent et que nous suivons, dans les départements et régions d'outre-mer, un principe d'identité législative. A ce titre, toutes les mesures s'appliquent. C'est la raison pour laquelle, à titre d'exemple, on a créé en Guyane un internat d'excellence à Maripasoula. Il faut donc regarder cette politique de la jeunesse à travers l'action de l'ensemble des ministères.

En ce qui concerne l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), les deux opérations les plus importantes se situent à Pointe-à-Pitre et en Guyane.

S'agissant de la résorption de l'habitat insalubre, nous sommes très ouverts à la proposition de loi en cours de préparation, et qui devrait être prochainement soumise au Parlement, notamment par le député Serge Letchimy. Nous avons d'ores et déjà anticipé ces mesures puisque l'enveloppe consacrée à la résorption de l'habitat insalubre, dans le budget de l'outre-mer, est estimée à 65 millions d'euros.

Concernant la revalorisation des pensions à Saint-Pierre-et-Miquelon, j'ai indiqué cet après-midi que j'étais disposée à recevoir une délégation des représentants, de manière à réfléchir sur la conduite à tenir pour évaluer la situation, compte tenu de l'ordonnance et du décret ; il faut trouver une solution. Cette solution d'attente n'est souhaitable pour personne.

Le rapport Bolliet sur la Polynésie française a été fait à la demande du territoire. Aujourd'hui, il constitue une aide à la décision de la Polynésie française,

notamment pour maîtriser ses dépenses publiques et limiter son déficit. C'est aussi un outil à destination de l'État qui a permis de poser un certain nombre de conditions à l'octroi du prêt qui devait être alloué par l'Agence française de développement.

Des questions ont été posées au sujet du carburant : la réforme a été engagée. Nous avons tenu compte des préconisations du rapport de la mission parlementaire sur le prix du carburant en outre-mer. Nous avons en effet aujourd'hui une nouvelle formule de prix. On peut aller plus loin. Le décret sera publié très prochainement. Sur la base de ce décret, nous déterminons la valeur chaque mois, ce qui permet d'en apprécier la variation depuis le mois de septembre, après le rattrapage qui a eu lieu en juillet-août. Du fait de la variation, nous avons enregistré une baisse au mois de septembre puis une légère augmentation au mois d'octobre. Nous disposons donc aujourd'hui d'une formule de calcul qui permet d'assurer la transparence des chiffres. Beaucoup ont tiré un enseignement des préconisations de la mission parlementaire. Je me félicite que les présidents des trois collectivités aient considéré qu'il fallait conserver l'outil SARA (Société Anonyme de la Raffinerie des Antilles), indispensable pour assurer l'approvisionnement de ces territoires.

Concernant la cession des terrains de l'État pour la réalisation des équipements publics, il est prévu, dans le cadre du projet de loi de finances, que l'État puisse céder ces terrains à titre gratuit. C'est aussi une mesure du CIOM.

La diminution du budget de l'outre-mer n'est nullement tactique : il est important que l'outre-mer participe à l'effort national. Cela montre que l'outre-mer partage cet effort et participe à la solidarité nationale. Cela montre à quel point l'outre-mer fait partie de la République et est capable de fournir cet effort.

Nous avons intérêt à regarder les problèmes de l'outre-mer de manière objective en ayant le souci de trouver des solutions et de mettre en avant les difficultés ou les correctifs à apporter. C'est ainsi que l'on pourra tenir un propos qui soit crédible en outre-mer et que l'on pourra, par la suite, conforter les budgets et l'action de l'État dans ces territoires.

S'agissant de l'énergie photovoltaïque, à l'instar de la LODEOM, des correctifs ont été apportés à la loi Girardin. Certes, les situations ne sont pas comparables entre l'Hexagone et l'outre-mer et le rapport Charpin ne concernait pas l'outre-mer. Pour autant, s'agissant d'opérations particulièrement rentables du fait du tarif de rachat par EDF, il paraissait normal d'apporter des aménagements au dispositif. Ils ne sont pas demandés par l'État lui-même mais aussi par certaines collectivités, telles que la collectivité régionale de la Martinique qui a demandé par motion un encadrement du dispositif. Il y a notamment un conflit d'intérêt pour l'utilisation des terres agricoles. Il ne faut pas diminuer les terres agricoles utiles alors que nous menons par ailleurs une politique de développement de ces territoires par l'agriculture, notamment grâce au secteur de l'agronomie. Sur

certains territoires tels la Guyane, la question du rachat ne se pose pas dans les mêmes conditions car il y a un problème de raccordement des sites isolés. La Commission des finances auditionnera les professionnels. Je serai particulièrement attentive à ce sujet et aurai l'occasion d'en parler à M. François Baroin, ainsi que je l'ai fait cet après-midi avec mon collègue Jean-Louis Borloo.

◇

◇ ◇

Puis la commission a examiné pour avis les crédits de la mission « outre-mer » pour le projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824) sur le rapport de **M. Alfred Almont, rapporteur pour avis.**

Suivant l'avis de M. Alfred Almont, la commission a donné un *avis favorable* à l'adoption des crédits relatifs à la mission « outre-mer » pour le projet de loi de finances pour 2011 (n° 2824).