



N° 2857

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

**ANNEXE N° 30**

**OUTRE-MER**

Rapporteur spécial : M. Claude BARTOLONE

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
<b>I.– REGARD SUR L'ACTUALITÉ DE L'OUTRE-MER EN 2010</b> .....	9
A.– LA MARTINIQUE ET LA GUYANE ONT FAIT LE CHOIX DE L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE, DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION.....	9
B.– LE RAPPORT D'APPLICATION DE LA LODEOM DRESSE UN BILAN ASSEZ CRITIQUE.....	10
C.– LA QUESTION DU PRIX DES CARBURANTS SERAIT EN VOIE DE RÈGLEMENT. ....	12
<b>II.– L'ESSENTIEL DE L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES NE RELÈVE PAS DE LA MISSION OUTRE-MER.</b> .....	15
A.– LA MISSION <i>OUTRE-MER</i> REPRÉSENTE ENVIRON 16 % DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT, RETRACÉ DANS UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE. ....	15
B.– LE MONTANT DES DÉPENSES FISCALES EST SUPÉRIEUR À CELUI DES CRÉDITS DE LA MISSION <i>OUTRE-MER</i> . ....	15
1.– Les variations inexpliquées du chiffre des dépenses fiscales traduisent le pilotage défaillant de ces dispositifs coûteux. ....	15
2.– Le projet de loi de finances propose des modifications substantielles de certaines dépenses fiscales rattachées à la mission <i>Outre-mer</i> . ....	18
C.– L'UNION EUROPÉENNE CONTRIBUE AU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER. ....	20
1.– Dans les départements d'outre-mer.....	20
2.– Dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.....	21
<b>III.– LE PROJET DE BUDGET POUR 2011</b> .....	23
A.– APERÇU GÉNÉRAL .....	23
1.– La programmation triennale prévoit une augmentation des crédits de la mission sur la période 2011-2013, après un léger recul en 2011. ....	23
2.– La commission des Finances du Sénat a dressé un bilan sévère de la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer. ....	25
B.– LE PROGRAMME EMPLOI <i>OUTRE-MER</i> .....	27
1.– L'action <i>Soutien aux entreprises</i> .....	27
a) <i>Fortement réduite en 2009, la dette de l'État auprès des organismes de sécurité sociale                 menace de se reconstituer.</i> ....	27
b) <i>Créée par la LODEOM, l'aide au fret n'est toujours pas applicable.</i> .....	29
2.– L'action <i>Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle</i> .....	30

<i>a) Le doublement des effectifs du service militaire adapté ne se fera pas en trois ans.</i> .....	30
<i>b) Les mesures de formation professionnelle en mobilité sont désormais mises en œuvre par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité.</i> .....	32
C.– LE PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER .....	34
1.– L'action <i>Logement</i> .....	34
<i>a) La réhabilitation de l'habitat insalubre devrait être confortée par la réorientation du rôle des FRAFU.</i> .....	34
<i>b) Les crédits en faveur de l'accession sociale à la propriété seraient encore réduits.</i> .....	35
<i>c) Le financement du logement social par la défiscalisation suscite des craintes légitimes.</i> .....	35
<i>d) La mise en œuvre effective de la LODEOM pourrait contribuer à un certain relâchement des tensions foncières.</i> .....	39
2.– L'action <i>Aménagement du territoire</i> .....	40
<i>a) 90 % des crédits de l'action seraient consacrés au financement des dispositifs contractuels.</i> .....	40
<i>b) Les missions du fonds mahorais de développement sont étendues dans la perspective de la départementalisation.</i> .....	41
<i>c) L'action devrait financer pour la première fois les travaux des commissaires au développement endogène.</i> .....	42
3.– L'action <i>Continuité territoriale</i> prévoit le financement d'une réforme qui n'est toujours pas entrée en vigueur .....	43
4.– L'action <i>Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports</i> pourrait être ventilée dans d'autres missions du budget général. ....	44
5.– L'action <i>Collectivités territoriales</i> finance essentiellement la dotation globale de développement économique de la Polynésie française, qui sera réformée en 2011. ....	44
6.– Le fonds exceptionnel d'investissement fait les frais de la réduction des dépenses d'intervention. ....	45
7.– L'action <i>Appui à l'accès aux financements bancaires</i> finance des mesures créées par amendement en loi de finances pour 2010. ....	45
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	47
<i>Article 77 Concours financiers de l'État au profit de la Polynésie française</i> .....	57
<b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	73
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	81

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À la date du 11 octobre, 97,5 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.



## SYNTHÈSE

Les crédits de la mission *Outre-mer* s'élèveraient en 2011 à 2,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,98 milliard d'euros en crédits de paiement (CP), soit un recul de respectivement 0,6 et 2,3 % par rapport à 2010.

Ces crédits, qui représentent seulement 16 % de l'effort budgétaire de l'État en faveur des collectivités ultramarines, sont par ailleurs inférieurs aux dépenses fiscales rattachées à la mission (3,2 milliards d'euros en 2011). Le présent projet de loi de finances (PLF) propose d'apporter des modifications substantielles à la défiscalisation des investissements productifs réalisés outre-mer : le secteur photovoltaïque n'y serait plus éligible, et l'avantage en impôt serait réduit de 10 %.

Il ne faudrait pas que ces économies fiscales se traduisent par une réduction du soutien de l'État, en particulier en période de crise économique, et moins de deux ans après une grave crise sociale. Au demeurant, le soutien à l'outre-mer serait plus efficace, pour un coût égal, s'il était assuré par des dépenses budgétaires.

Le programme *Emploi outre-mer* finance essentiellement la compensation des exonérations de charges patronales. Après avoir été très significativement réduite en 2009, la dette de l'État auprès des organismes sociaux menace de se reconstituer partiellement en 2011.

Prévue par la loi n° 2009-594 pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 (LODEOM), l'aide au fret n'est toujours pas versée, faute de décret d'application.

Annoncé par le Président de la République, le doublement en trois ans des effectifs du service militaire adapté (SMA) prendra en réalité un peu plus de temps.

Le programme *Conditions de vie outre-mer* est assez composite.

Il finance notamment, grâce à la ligne budgétaire unique (LBU) la construction de logements sociaux, qui bénéficie en outre depuis la LODEOM d'un dispositif de défiscalisation. Le Rapporteur spécial et notre collègue Gaël Yanno ont montré, dans leur rapport d'application de la LODEOM, que la défiscalisation pourrait avoir tendance à se substituer à la LBU, ce qui n'est pas l'esprit de la loi.

La réforme de la continuité territoriale prévue par la LODEOM n'est toujours pas en vigueur. La publication imminente des actes d'application pourrait permettre de consommer les crédits prévus pour 2011.

La dotation globale de développement économique (DGDE) de la Polynésie française serait réformée par l'article 77 du PLF, afin notamment de mieux contrôler l'emploi des fonds.



## I.- REGARD SUR L'ACTUALITÉ DE L'OUTRE-MER EN 2010

### A.- LA MARTINIQUE ET LA GUYANE ONT FAIT LE CHOIX DE L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE, DANS LE CADRE DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION.

Chacun des quatre départements d'outre-mer (DOM) se caractérise par une superposition institutionnelle : en effet, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion sont à la fois département et région.

#### **En 2010, la Guyane et la Martinique se sont engagées dans la voie de la substitution d'une collectivité unique à l'actuelle dualité institutionnelle.**

En 2008, le congrès des élus de la Martinique a adopté une résolution réclamant une évolution institutionnelle du département. Cette résolution a par la suite été adoptée par le Conseil régional et le Conseil général. Le Président de la République a décidé de consulter la population au travers de deux questions : le passage à un statut relevant de l'article 74 de la Constitution – qui régit les collectivités d'outre-mer – et, dans le cas d'une réponse négative, la fusion du département et de la région dans le cadre de l'article 73 de la Constitution – qui régit les départements d'outre-mer.

Ces consultations se sont tenues les 10 et 24 janvier 2010. Le 10 janvier 2010, les électeurs ont rejeté à 79,3 % la transformation de la Martinique en collectivité d'outre-mer de l'article 74. Le 24 janvier, les Martiniquais ont en revanche approuvé à 68,4 % le passage à une collectivité unique, dans le cadre de l'article 73.

En Guyane, le congrès des élus départementaux et régionaux s'est réuni en juin et décembre 2008 et a approuvé, à l'unanimité, le principe d'une évolution institutionnelle. Le 10 janvier 2010, les électeurs ont rejeté à 70,2 % le passage à l'article 74. Le 24 janvier, les Guyanais ont comme les Martiniquais approuvé à 57,5 % la transformation en collectivité unique.

Un projet de loi est en préparation, afin de déterminer les modalités d'organisation et de fonctionnement des futures collectivités uniques.

## B.– LE RAPPORT D'APPLICATION DE LA LODEOM DRESSE UN BILAN ASSEZ CRITIQUE.

• En application de l'article 145-7 du Règlement de l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup>, le Rapporteur spécial et notre collègue Gaël Yanno, Rapporteur du projet de loi, ont présenté à la commission des Finances un rapport sur la mise en application de la LODEOM <sup>(2)</sup>.

Ce rapport fait suite à de nombreuses auditions, conduites à Paris mais également dans sept des douze collectivités ultramarines : Mayotte, La Réunion, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Guadeloupe, Martinique, Guyane.

• À la date de publication du rapport, soit **17 mois après la promulgation de la loi, un tiers des actes d'application appelés par la loi n'avait pas encore été pris.**

• Mais plus que ce résultat peu significatif en tant que tel, il faut remarquer que **certains actes d'importance sont toujours manquants**. Il en est notamment ainsi du décret précisant les modalités de versement de l'**aide au fret** créée par la loi, ou encore des différents actes permettant l'entrée en vigueur de la réforme de la **continuité territoriale** (cf. *infra*).

• L'application de certaines mesures, pour lesquelles les actes réglementaires ont été pris, risque par ailleurs de se faire dans un **esprit différent de celui du législateur**.

L'exemple le plus clair d'application *contra legem* est celui de l'**aide à la rénovation hôtelière** : alors que le Rapporteur Gaël Yanno a clairement précisé au moment des débats que le versement de cette subvention créée par la LODEOM ne saurait être conditionné au fait que l'exploitant ait par ailleurs bénéficié de la défiscalisation, une circulaire en cours de préparation prévoirait le contraire. Afin de lever définitivement toute ambiguïté, un amendement sera donc déposé par le Rapporteur spécial.

---

(1) « À l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport fait état des textes réglementaires publiés et des circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que de ses dispositions qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires. »

(2) Rapport d'information n° 2828, octobre 2010.

La **défiscalisation des investissements réalisés dans le secteur du logement social**, l'une des principales dispositions nouvelles introduites par la LODEOM, est elle aussi appliquée dans un esprit qui n'est pas tout à fait celui de la loi. En effet, la défiscalisation a été conçue comme un complément à la ligne budgétaire unique (subvention de la mission *Outre-mer* à la construction de logements sociaux), et non comme une nouvelle source de financement devant se substituer à elle. Or, les travaux conduits dans le cadre de la préparation de la LODEOM montrent que la crainte d'une substitution de la défiscalisation à la subvention, exprimée au moment du débat sur le projet de loi, n'était pas infondée (cf. *infra*).

• Le rapport d'application de la LODEOM relève également un certain **défait d'appropriation de la loi par les acteurs locaux**, socio-économiques mais également institutionnels. Après une longue attente sur le Bureau du Sénat, la LODEOM a été votée en urgence afin de réagir à la crise sociale survenue dans les départements d'outre-mer à l'hiver 2008-2009. Une fois la loi votée, les services centraux et déconcentrés de l'État outre-mer ont été mobilisés par la préparation des États généraux de l'outre-mer (EGOM), lancés dans le même contexte de crise sociale et conclus le 6 novembre 2009 par le Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM). Le travail de pédagogie nécessaire à l'appropriation d'une loi si complexe n'a donc pu être mené dans les meilleures conditions.

#### **Le Conseil interministériel de l'outre-mer**

Afin d'apporter une réponse à la crise sociale qui battait alors son plein dans les DOM, en particulier en Guadeloupe, un Conseil interministériel de l'outre-mer a été créé le 19 février 2009.

Sa première réunion, présidée par le Président de la République, s'est tenue le 6 novembre 2009.

137 décisions ont été arrêtées, issus des travaux des États généraux de l'outre-mer, lancés en avril 2009.

Chaque ministère a désormais vocation à mettre en œuvre les mesures qui relèvent de son champ de compétence, le ministère chargé de l'Outre-mer devant en assurer la coordination et le suivi.

Le premier bilan d'étape, dressée par la ministre chargée de l'Outre-mer à l'occasion du Conseil des ministres du 13 juillet 2010, indique que deux tiers des mesures sont réalisées ou en cours de réalisation selon le calendrier prévu.

Le suivi des décisions du CIOM est publié sur le site Internet du ministère : <http://www.outre-mer.gouv.fr/?-conseil-interministeriel-de-l-outre-mer.140-.html>.

## C.- LA QUESTION DU PRIX DES CARBURANTS SERAIT EN VOIE DE RÈGLEMENT.

Qualifiée par la Cour des comptes d'« erratique », la gestion de la question des prix des carburants dans les DOM a été évoquée par le Rapporteur spécial dans sa contribution au rapport du Rapporteur général sur le projet de loi de règlement 2009, dont des extraits sont reproduits dans l'encadré suivant <sup>(1)</sup>.

### **Extraits du rapport sur le projet de loi de règlement 2009**

Par dérogation au droit commun de la concurrence, permise par la situation particulière des DOM, les prix des carburants y sont administrés par les préfets. Afin de réagir à la crise sociale naissante dans les DOM, le Gouvernement a décidé une baisse des prix, celle-ci ouvrant droit, pour les compagnies pétrolières, à une indemnisation du manque à gagner. Afin de procéder à cette indemnisation, le décret d'avance du 13 juillet 2009 a ouvert 44 millions d'euros sur la mission *Outre-mer*. Il faut, à ce stade, s'étonner que ces crédits aient été ouverts avant de négocier avec les compagnies le montant de l'indemnité ; ainsi que le relevait le Rapporteur spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 « *le Gouvernement a, d'une certaine manière, abattu ses cartes avant le début de la partie* » <sup>(2)</sup>. Initialement confiées à la ministre chargée de l'Outre-mer, les négociations ont ensuite été attribuées, pour des motifs non précisés, au ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi. En conséquence, les 44 millions d'euros afférents ont été transférés vers un programme relevant de ce ministère, par un décret du 1<sup>er</sup> décembre 2009.

Cette somme a vocation à indemniser les pertes subies entre décembre 2008 et avril 2009. Pour l'indemnisation de la période mai-octobre 2009, le projet de loi de finances rectificative de fin d'année prévoyait 50 millions d'euros en CP sur le programme 123, alors que l'intention du Gouvernement était de les insérer sur le programme 134, en ligne avec le mouvement opéré par décret quelques jours plus tôt. Deux amendements ont donc été présentés à cette fin par le Gouvernement lors de l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée nationale, l'un ouvrant 50 millions d'euros sur le programme 134, l'autre annulant le même montant sur le programme 123. À l'occasion de l'examen de ces amendements, certains de nos collègues se sont émus de la nécessité d'ouvrir des crédits publics pour indemniser les compagnies pétrolières. Sensible à cet argument, l'Assemblée nationale s'est opposée au mouvement entre programmes proposé par le Gouvernement. Il eût été logique que la Représentation nationale en tire toutes les conséquences, en supprimant du projet les 50 millions d'euros inscrits au programme 123. Notre collègue Henri Emmanuelli a déposé un amendement en ce sens, qui n'a pas été adopté.

Un troisième versement a été opéré par le décret d'avance n° 2010-114 du 29 septembre 2010, qui a ouvert 81 millions d'euros sur le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* (mission *Économie*).

---

(1) Rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009 – Commentaire des rapports annuels de performances par les Rapporteurs spéciaux, n° 2651, tome II, pages 371 à 383, juin 2010.

(2) Jérôme Cahuzac, rapport spécial Outre-mer sur le projet de loi de finances pour 2010, n° 1967, annexe 30, novembre 2009, page 13.

Le ministère chargé de l’Outre-mer a indiqué au Rapporteur spécial que :

- ce dernier versement a été fait pour solde de tout compte ;
- les prix ont été débloqués en septembre 2009, et ramenés aux prix de marché depuis septembre 2010 ;
- la révision de la formule de calcul des prix, demandée notamment par la mission d’information commune à la commission des Finances et à la commission des Affaires économiques <sup>(1)</sup>, est en cours.

**Le Rapporteur spécial veillera avec une attention particulière à ce que soient prises les mesures nécessaires.**

\*  
\* \*

---

*(1) Jérôme Cahuzac et Jacques Le Guen, Les prix des carburants dans les DOM : vers la transparence et la clarification, rapport d’information n° 1885, septembre 2009.*



## II.— L'ESSENTIEL DE L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES NE RELÈVE PAS DE LA MISSION *OUTRE-MER*.

A.— LA MISSION *OUTRE-MER* REPRÉSENTE ENVIRON 16 % DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT, RETRACÉ DANS UN DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE.

• La mission *Outre-mer* porte les crédits correspondant en principe à des mesures spécifiques à l'outre-mer, mises en œuvre par le ministère chargé de l'Outre-mer. Mais les collectivités ultramarines bénéficient par ailleurs, comme toutes les collectivités françaises, d'une fraction des crédits portés par de nombreuses autres missions, sans que ces crédits répondent aux spécificités ultramarines.

• Le **document de politique transversale (DPT)** indique qu' « *en 2011, la politique transversale de l'État outre-mer sera portée par 89 programmes relevant de 27 missions* ».

Ajoutés aux prélèvements sur recettes (type dotation globale de fonctionnement), ces crédits représentent l'effort budgétaire global de l'État envers l'outre-mer, effort qui se monterait en 2011 à **13 milliards d'euros en AE et 12,8 milliards d'euros en CP** (contre 13,1 milliards en AE comme en CP en 2010).

Avec 2,16 milliards d'euros en AE et 1,98 milliard en CP, la mission *Outre-mer* représente donc environ 16 % de cet effort.

• **Le DPT fournit un grand nombre d'informations, de bonne qualité. Il est donc regrettable qu'il ne soit pas remis plus tôt au Parlement.** Celui-ci en dispose au mieux aux alentours du 20 octobre, dans des délais qui sont donc difficilement compatibles avec le calendrier d'examen du projet de loi de finances.

B.— LE MONTANT DES DÉPENSES FISCALES EST SUPÉRIEUR À CELUI DES CRÉDITS DE LA MISSION *OUTRE-MER*.

1.— Les variations inexplicables du chiffrage des dépenses fiscales traduisent le pilotage défaillant de ces dispositifs coûteux.

• Selon le projet annuel de performances, le montant total des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission *Outre-mer* devrait être de **3 225 millions d'euros en 2011, soit 1,6 fois le montant des crédits budgétaires.**

Ce montant progresserait de 1,6 % par rapport à 2010. Mais cette estimation repose sur une réactualisation du chiffrage pour 2010, estimé l'année dernière à 3 620 millions d'euros et ramené cette année à 3 175 millions d'euros.

• Interrogée sur les motifs de cette révision d'ampleur (435 millions d'euros), la DéGéOM a indiqué au Rapporteur spécial qu'elle « *ne dispose pas d'éléments permettant de comparer les chiffres retenus pour la loi de finances pour 2010 avec les projections qui sont faites par le ministère du Budget pour la préparation du PLF 2011* ». Cette réponse démontre, s'il en était encore besoin, **l'absence de pilotage des dépenses fiscales, lors même qu'elles sont le principal outil financier de la politique de l'État outre-mer.**

**DÉTAIL DE LA DÉPENSE FISCALE EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER**

(en millions d'euros)

Objet de la mesure	2009	2010	2011
<b>Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme <i>Emploi outre-mer</i></b>			
Régime particulier de TVA des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion. Déductibilité de la taxe afférente à certains produits exonérés	160	100	100
Abattement applicable aux bénéfices des entreprises provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer	90	90	90
Exonération de TVA de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	65	65	65
Prise en compte sur une base réduite des résultats provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer. Dispositions applicables jusqu'au 31 décembre 2017	90	90	100
Exonération de base sur le chiffre d'affaires des opérateurs de communications électroniques établis dans les départements d'outre-mer, pour les activités qu'ils y exercent, jusqu'à la disparition des messages publicitaires sur le service public audiovisuel	5	5	5
Imputation sur le revenu global, sur agrément, des déficits industriels et commerciaux non professionnels provenant de la location d'un hôtel, d'une résidence de tourisme ou d'un village de vacances classé, situé dans les départements d'outre-mer, et ayant fait l'objet de travaux de rénovation ou de réhabilitation	2	2	2
Exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les départements d'outre-mer			
Exonération, sur agrément, des bénéfices en cas de création d'activité nouvelle dans les départements d'outre-mer	1	0	0
<b>Total pour le programme</b>	<b>413</b>	<b>352</b>	<b>362</b>
<b>Dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme <i>Conditions de vie outre-mer</i></b>			
Régime de TVA des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion. Fixation des taux à : 8,5 % pour le taux normal ; 2,1 % pour le taux réduit	1 090	1 090	1 090
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, avant le 31 décembre 2017	767	700	700

Déduction de l'impôt sur les sociétés des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements. Dispositions applicables jusqu'au 31 décembre 2017	135	135	155
Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de réhabilitation de logements situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises	361	370	370
Réduction d'impôt sur le revenu, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et La Réunion ; 40 % en Guyane)	270	280	290
Exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants	99	99	99
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements dans le logement social et intermédiaire dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer	-	20	60
Taux de TVA de 2,10 % applicable aux ventes et apports de terrains à bâtir, aux constructions (LASM) et ventes de logements neufs à usage locatif réalisés dans le cadre d'investissements locatifs donnant lieu à défiscalisation	1	5	5
Scellier outre-mer		2	5
Scellier intermédiaire outre-mer		1	3
Réduction de 50 % des tarifs des droits d'enregistrement et de timbre en Guyane	4	2	2
Réduction du taux d'imposition des plus-values réalisées lors de la cession de participations substantielles par des contribuables domiciliés dans les départements d'outre-mer	5	4	4
Exonération de TVA des transports maritimes de personnes et de marchandises dans la limite de chacun des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	-	-	-
<b>Total pour le programme</b>	<b>2 732</b>	<b>2 708</b>	<b>2 783</b>
<b>Dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'État, contribuant au programme <i>Conditions de vie outre-mer</i></b>			
Abattement de cotisation foncière des entreprises sur la base nette imposable des établissements situés dans les départements d'outre-mer			10
Abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties sur la base d'imposition des établissements situés dans les départements d'outre-mer	70	70	70
Exonération partielle de taxe foncière sur les propriétés non bâties des terres agricoles situées dans les départements d'outre-mer	10	10	Non connu
Abattement du TFPB en faveur des immeubles anti-sismiques des départements d'outre-mer	0	0	Non connu
<b>Total pour le programme</b>	<b>115</b>	<b>115</b>	<b>80</b>
<b>Total pour la mission <i>Outre-mer</i></b>	<b>3 260</b>	<b>3 175</b>	<b>3 225</b>

Source : projet annuel de performances

2.— Le projet de loi de finances propose des modifications substantielles de certaines dépenses fiscales rattachées à la mission *Outre-mer*.

• **L'article 13 du PLF propose de rationaliser les avantages fiscaux liés à l'investissement dans la production d'énergie photovoltaïque.** Le crédit d'impôt prévu par l'article 200 *quater* du code général des impôts (CGI) serait ainsi ramené de 50 à 25 %.

Cet article comporte par ailleurs une disposition spécifique à l'outre-mer, tendant à exclure les investissements réalisés dans le secteur photovoltaïque du champ des investissements éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu (article 199 *undecies* B) ou à la déduction d'impôt sur les sociétés (article 217 *undecies*) pour les investissements productifs réalisés outre-mer.

L'existence d'une certaine « surchauffe » dans ce secteur, assortie à la crainte de voir se développer des pratiques confinant à la fraude, avait conduit le Gouvernement à faire adopter par le Parlement, dans la LODEOM, un plafonnement spécifique aux investissements réalisés dans les énergies renouvelables. Ce plafonnement aurait dû s'appliquer dès la publication d'un arrêté prévu par la loi, fixant le montant maximum, par watt installé, d'investissement éligible à la défiscalisation.

Or, cet arrêté n'a jamais été pris. Lors de la préparation du rapport d'application de la LODEOM, le Rapporteur spécial s'est bien évidemment étonné de cette situation : il était en effet curieux qu'un dispositif demandé par le Gouvernement et dont l'application était suspendue à la publication par le même Gouvernement d'un arrêté ne se caractérisant pas par une complexité rare, ne soit toujours pas en vigueur près de 18 mois après le vote de la loi. Aucune réponse valable n'a pu être fournie alors. Il est donc possible que le Gouvernement ait volontairement retardé la publication de l'arrêté, sachant que le dispositif de défiscalisation serait lui-même supprimé en loi de finances pour 2011. Dans cette hypothèse, le Rapporteur spécial ne pourrait que déplorer cette pratique.

• **L'article 58 du PLF prévoit une « réduction homothétique de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu », plus connue sous le terme de « rabot des niches fiscales ».**

S'agissant de l'outre-mer, le taux de la réduction d'impôt prévue par l'article 199 *undecies* B du CGI serait ramené de 50 à 45 %. Afin de faire porter cette réduction de 10 % sur le seul contribuable réalisant l'opération fiscale, la fraction de l'avantage en impôt devant être rétrocédée à l'exploitant du bien défiscalisé serait augmentée de 10 % <sup>(1)</sup>.

La réduction d'impôt pour investissement dans le secteur du logement social outre-mer, créée par la LODEOM (article 199 *undecies* C) ne serait quant à elle pas concernée par le coup de rabot.

---

(1) Cf. *infra* pour une description plus précise du mécanisme de rétrocession.

• Le Rapporteur spécial n'est pas par principe favorable à la dépense fiscale, dès lors que les objectifs poursuivis peuvent être atteints par une subvention budgétaire. En effet, la subvention est en général moins coûteuse pour le budget de l'État, et permet donc, pour une dépense égale, de soutenir davantage le secteur ciblé (cf. *infra*, s'agissant du logement social). **Il pourrait d'ailleurs être envisagé de transformer en subventions budgétaires certaines des dépenses fiscales rattachées à la mission *Outre-mer* ; un amendement en ce sens sera déposé au présent projet de loi de finances.**

Mais en l'absence d'une telle substitution, et compte tenu de la situation économique et sociale dans laquelle se trouvent les outre-mer, **il ne faudrait pas que les mesures envisagées par le Gouvernement aboutissent à une réduction du soutien public à ces territoires.**

• **Le maintien de ce soutien public est d'autant plus nécessaire que la situation économique et sociale des outre-mer est dégradée. L'économie ultramarine, entrée comme toujours dans la crise économique mondiale plus tard que la métropole, continue à s'y enfoncer et en sortira sans doute plus tardivement.**

La crise économique et financière mondiale, conjuguée à la crise sociale dans les DOM, a entraîné un ralentissement de l'activité en 2009, déjà perceptible depuis le second semestre de l'année 2008. Les taux de croissance des différentes collectivités, à l'exception de Mayotte (+ 10 % environ)<sup>(1)</sup>, ont été faibles, voire négatifs pour la Martinique (- 0,3 %) et la Polynésie française (- 0,4 %).

Le fléchissement de l'activité a contribué à la dégradation du marché de l'emploi : le taux de chômage a atteint 27,2 % à La Réunion et 23,5 % en Guadeloupe (contre 9,6 % en métropole).

Les difficultés économiques se manifestent également par le niveau relativement faible du recouvrement spontané des impôts : si 98,6 % du produit de l'impôt sur le revenu sont recouverts spontanément en France métropolitaine, ce taux chute à 92 % dans les DOM.

La situation est encore plus préoccupante s'agissant du recouvrement des cotisations de sécurité sociale. En effet, le niveau et l'évolution des restes à recouvrer constatés par les différentes caisses générales de sécurité sociale en 2009 sont éloquentes : 9 % à La Réunion (contre 5 % en 2008) ; 36 % en Guadeloupe, soit le taux le plus élevé jamais constaté ; 25 % en Martinique (contre 7 % en 2007) ; 26 % en Guyane (contre 9 % en 2008).

---

(1) Données de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer et de l'Institut d'émission d'outre-mer.

## C.– L'UNION EUROPÉENNE CONTRIBUE AU DÉVELOPPEMENT DES OUTRE-MER.

### 1.– Dans les départements d'outre-mer

Les **DOM font partie du territoire de l'Union européenne** et bénéficient du statut de régions ultrapériphériques (RUP) ; à ce titre, ils sont éligibles aux fonds structurels de l'Union.

• Pour la période 2007-2013, dans le cadre de la **politique de cohésion**, les DOM bénéficieront de :

– 3,17 milliards d'euros au titre de l'objectif « Convergence », financé par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE) ;

– 96 millions d'euros au titre de l'objectif « Coopération territoriale », financé par le FEDER. Les régions d'outre-mer sont éligibles pour la première fois à la coopération transfrontalière en plus de la coopération transnationale, ce qui permet de renforcer substantiellement l'enveloppe de 17 millions d'euros attribuée pour la période 2000-2006. Désormais les DOM bénéficieront de 68 millions d'euros au titre de la coopération transfrontalière et de 28 millions d'euros au titre de la coopération transnationale.

#### MONTANTS DES FONDS « CONVERGENCE » 2007-2013

(en millions d'euros courants)

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

Source : ministère chargé de l'Outre-mer

#### MONTANTS DES FONDS « COOPÉRATION TERRITORIALE » 2007-2013

(en millions d'euros courants)

	Transfrontalier	Transnational	Total
Caraïbes	28	19,8	<b>47,9</b>
Guyane	12,8		<b>12,8</b>
Océan indien	27,2	8,2	<b>35,4</b>
<b>Total</b>	<b>68,1</b>	<b>28</b>	<b>96,2</b>

Source : ministère chargé de l'Outre-mer

• Au titre de la **politique de développement rural**, les RUP françaises bénéficieront d'un montant de 631 millions d'euros du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Outre les aides agricoles versées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), chaque DOM bénéficie d'un programme de développement rural régional (PDRR) sur la période 2007-2013.

La répartition entre les quatre DOM est présentée dans le tableau suivant.

**ÉVOLUTION FEOGA ET FEADER 2000-2006 / 2007-2013**

(en millions d'euros)

	<b>FEOGA</b>	<b>FEADER</b>	<b>Différence 2000/2006</b>
Guadeloupe	146	138	- 8
Guyane	69	74	+ 5
Martinique	108	100	- 8
La Réunion	325	319	- 7
<b>Total</b>	<b>648</b>	<b>631</b>	<b>- 17</b>

Source : ministère chargé de l'Outre-mer

● Au titre de la **politique de la pêche**, les DOM percevront 34,25 millions d'euros du Fonds européen pour la pêche (FEP).

2.– Dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie

**Les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, de même que 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). Ce régime d'association implique l'éligibilité des PTOM au Fonds européen de développement (FED), qui reste largement inférieur aux aides dont bénéficient les RUP.

Les concours financiers communautaires alloués aux PTOM au titre des deux derniers exercices couvrent d'une part la période 2000-2007 pour le neuvième FED et d'autre part la période 2008-2013 pour le dixième FED. Une enveloppe de 286 millions d'euros sera destinée aux PTOM sur la période. Les financements du FED sont alloués à chaque territoire dans le cadre d'un document unique de programmation (DOCUP) approuvé par la Commission européenne. Les DOCUP du dixième FED sont toujours en cours d'élaboration.

**RÉPARTITION DU FED ENTRE LES PTOM**

(en millions d'euros)

<b>PTOM</b>	<b>Reliquats neuvième FED</b>	<b>Dixième FED</b>
Nouvelle-Calédonie	19,75	19,81
Polynésie française	16,65	19,79
Wallis-et-Futuna	11,5	16,49
Mayotte	15,2	22,92
Saint-Pierre-et-Miquelon	18,4	20,74

Source : ministère chargé de l'Outre-mer

\*

\* \*



### III.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2011

#### RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			
	Ouvertes en LFI pour 2010	Demandées pour 2011	Évolution (en%)	Ouverts en LFI pour 2010	Demandés pour 2011	Évolution (en %)	
	<b>MISSION</b>	<b>2 167 795 176</b>	<b>2 155 962 230</b>	<b>- 0,6</b>	<b>2 023 417 383</b>	<b>1 977 305 576</b>	<b>- 2,3</b>
138	<b>Emploi outre-mer</b>	1 312 204 450	1 351 831 797	3,02	1 302 879 607	1 331 601 797	+ 2,2
01	Soutien aux entreprises	1 129 714 843	1 111 974 170	- 1,57	1 130 700 000	1 111 974 170	- 1,66
02	Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	182 489 607	239 857 627	+ 31,44	172 179 607	219 627 627	+ 27,56
123	<b>Conditions de vie outre-mer</b>	855 590 726	804 130 433	- 6,01	720 537 776	645 703 779	- 10,39
01	Logement	274 500 000	274 500 000	0	216 500 000	195 302 871	- 9,79
02	Aménagement du territoire	176 987 539	202 155 872	+ 14,22	156 804 589	148 352 621	- 5,39
03	Continuité territoriale	54 501 605	51 600 000	- 5,32	54 501 605	51 600 000	- 5,32
04	Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	34 644 590	37 377 420	+ 7,89	34 644 590	37 377 420	+ 7,89
06	Collectivités territoriales	224 156 992	195 697 141	- 12,70	226 286 992	179 214 892	- 20,8
07	Insertion économique et coopération régionales	2 800 000	2 800 000	0	2 800 000	2 800 000	0
08	Fonds exceptionnel d'investissement	40 000 000	10 000 000	- 75	17 000 000	21 522 642	+ 26,6
09	Appui à l'accès aux financements bancaires	48 000 000	30 000 000	- 37,5	12 000 000	9 533 333	- 20,56

Source : projet annuel de performances

#### A.- APERÇU GÉNÉRAL

1.- La programmation triennale prévoit une augmentation des crédits de la mission sur la période 2011-2013, après un léger recul en 2011.

- Le Parlement s'apprête à voter, pour la deuxième fois, une loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP), couvrant la période 2011-2013.

En application de l'article 34 de la Constitution tel que modifié par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a défini pour chaque mission du budget général des plafonds de crédits.

Ces plafonds n'étant qu'indicatifs, ils ont été dépassés, s'agissant de la mission *Outre-mer*, dès le projet de loi de finances pour 2010. Ce dépassement (4,4 % en AE et 3,1 % en CP) résultait essentiellement des suites de la crise sociale de l'hiver 2008-2009.

**• Les crédits prévus pour 2011 sont significativement supérieurs aux plafonds déterminés en LPFP 2009-2012.**

Ce dépassement résulte pour partie, comme en 2010, des suites de la crise sociale, en particulier des décisions du CIOM :

- augmentation du nombre de volontaires du service militaire adapté ;
- consolidation de la ligne budgétaire unique, destinée notamment au financement du logement social (+ 20 millions d'euros en AE) ;
- consolidation dans le PLF 2011 des crédits de la LFI 2010 consacrés à l'appui aux financements bancaires (+ 30 millions d'euros en AE et + 9,5 millions d'euros en CP).

Il résulte également du rebasage de certaines dotations :

– les crédits consacrés à la compensation aux organismes de sécurité sociale des exonérations de cotisations patronales ont été significativement abondés en loi de finances rectificative pour 2009, afin de réduire la dette de l'État ;

– certains ministères ont transféré vers la mission *Outre-mer* des crédits consacrés au financement des dispositifs contractuels liant l'État aux collectivités ultramarines.

**• Néanmoins, les crédits demandés pour 2011 sont moins importants que ceux votés pour 2010 : – 0,6 % en AE et – 2,3 % en CP. Pour la première fois depuis le vote de la LFI 2008, les crédits de la mission *Outre-mer* seraient en baisse, après avoir progressé de 23 % en AE et de 15 % en CP sur cette période.**

**EXÉCUTION DE LA PROGRAMMATION 2009-2012**

(en millions d'euros)

Mission/Programme		Plafond 2011 LPFP 2009-2012	Plafond 2011 PLF 2011	Évolution (en %)	Crédits LFI 2010	Évolution PLF 2011 / LFI 2010 (en %)
Outre-mer	AE	1 998	2 156	7,9	2 168	– 0,6
	CP	1 933	1 977	2,3	2 023	– 2,3
Emploi outre-mer	AE	1 281	1 352	5,5	1 312	3
	CP	1 281	1 332	4	1 303	2,2
Conditions de vie outre-mer	AE	717	804	12,1	856	– 6
	CP	652	646	– 0,9	720	– 10,4

Source : *commission des Finances*

• La programmation pluriannuelle 2011-2013 prévoit une nouvelle hausse des crédits de la mission *Outre-mer*, afin d'assurer la mise en œuvre des mesures annoncées par le CIOM (cf. *infra*).

PROGRAMMATION TRIENNALE 2011-2013

(en millions d'euros)

Mission/Programme		PLF 2011	PLF 2012	Évolution (en %)	PLF 2013	Évolution (en %)
Outre-mer	AE	2 156	2 172	0,7	2 200	1,3
	CP	1 977	2 035	2,9	2 108	3,6
Emploi outre-mer	AE	1 352	1 368	1,2	1 408	3
	CP	1 332	1 393	4,6	1 412	1,4
Conditions de vie outre-mer	AE	804	804	0	792	-1,5
	CP	646	642	-0,6	697	8,6

Source : projet annuel de performances

2.– La commission des Finances du Sénat a dressé un bilan sévère de la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer.

Entrée en activité le 1<sup>er</sup> septembre 2008, la **délégation générale à l'Outre-mer** (DéGéOM) s'est substituée à deux directions d'administration centrale qui avaient été mises en place en 1979 : la direction des Affaires politiques, administratives et financières (DAPAF) et la direction des Affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC).

Conforme aux orientations de la révision générale des politiques publiques arrêtées par le Conseil de modernisation des politiques publiques, la création de cette direction d'administration centrale au sein du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est l'aboutissement d'une réflexion entamée à la suite de la publication de divers rapports soulignant la nécessité pour le ministère chargé de l'outre-mer de réorienter son action vers des fonctions de pilotage et d'évaluation.

La délégation générale à l'Outre-mer est composée de trois services. Le service des politiques publiques anime et coordonne les politiques publiques conduites outre-mer. Le service des affaires juridiques et institutionnelles apporte conseil et assistance en matière juridique aux services de la délégation générale et aux représentants de l'État outre-mer. Le service de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État conduit ou coordonne l'évaluation des politiques engagées par l'État outre-mer, les études prospectives sur l'outre-mer ainsi que les réflexions et analyses stratégiques, territoriales ou thématiques.

Notre collègue sénateur Marc Massion, Rapporteur spécial des crédits de la mission *Outre-mer*, a publié un rapport critique sur la réforme de l'administration centrale, « à marche forcée et inachevée »<sup>(1)</sup>. L'encadré suivant en présente un court résumé.

(1) Administration centrale de l'outre-mer : une réforme à marche forcée et inachevée, rapport d'information, n° 8, octobre 2010.

### **Principales conclusions du rapport du sénateur Massion**

Menée à un **rythme « excessivement rapide »** (13 mois seulement), la réorganisation de l'administration de l'outre-mer s'est faite sans l'accompagnement nécessaire, notamment en termes de gestion des ressources humaines. La mise en place de la réforme n'a pas été facilitée par l'actualité particulièrement chargée de l'outre-mer en 2008 et 2009 : préparation et examen de la LODEOM, crise sociale dans les DOM, ÉGOM et CIOM.

Sur le fond, **la réforme n'est pas allée au bout de la logique tendant à substituer une administration de mission à une administration de gestion**. Le volume de crédits gérés par la DéGéOM a même augmenté (cf. *supra*), ce que le rapport explique par des considérations politiques : « *En effet, le poids du ministère auprès de ses interlocuteurs, que ce soit les populations ou les élus d'outre-mer, tient en partie au fait qu'il est en mesure de débloquent des crédits* ».

**La création de la DéGéOM est toutefois « un succès quantitatif », puisqu'elle a permis de réaliser des économies en gestion**. Ainsi, le plafond d'emplois a été ramené à 142 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit une réduction de 25 %, permise par un transfert des fonctions support vers le ministère de l'Intérieur, et par la prise en charge de certaines politiques par les ministères sectoriellement compétents (contrats aidés notamment).

Le rapport relève **que « cette réduction des effectifs n'a pas été sans conséquence sur l'efficacité de l'administration centrale de l'outre-mer »**, s'agissant notamment de l'évaluation des politiques publiques.

Par ailleurs, l'insertion de la DéGéOM dans l'appareil administratif n'est pas parfaite, **la délégation étant « peu considérée par les ministères techniques »**.

#### **Le rapport préconise en conséquence :**

- le rattachement de la DéGéOM au Premier ministre ;
- la constitution d'un réseau efficace de correspondants dans les ministères référents ;
- la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ;
- l'abandon des tâches de gestion au profit du renforcement de la mission d'évaluation.

**Le Rapporteur spécial ne dispose pas encore du recul nécessaire pour se prononcer sur la réforme de l'administration centrale de l'outre-mer.** À ce stade, il est simplement possible de constater que la collaboration avec la DéGéOM, dans le cadre de la préparation du rapport d'application de la LODEOM comme de celle du présent rapport, a été satisfaisante.

## B.– LE PROGRAMME EMPLOI *OUTRE-MER*

### 1.– L'action *Soutien aux entreprises*

*a) Fortement réduite en 2009, la dette de l'État auprès des organismes de sécurité sociale menace de se reconstituer.*

• Depuis 1994, les quatre départements d'outre-mer et la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient d'un dispositif d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale plus favorable que celui applicable en métropole, du fait de la situation dégradée de l'emploi.

Ce dispositif a été modifié à plusieurs reprises, en dernier lieu par l'article 25 de la LODEOM, qui est lui-même partiellement revenu sur le durcissement du régime introduit par l'article 159 de la loi de finances initiale pour 2009 <sup>(1)</sup>.

En application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, l'État est en principe 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'exonérations.

Depuis 2005, date à laquelle la charge de compenser les exonérations a été confiée au ministère de l'Outre-mer, **le montant des crédits est tendanciellement insuffisant pour couvrir le montant total des exonérations**. Une dette de l'État auprès des organismes de sécurité sociale s'est ainsi constituée, atteignant fin 2008 486 millions d'euros selon la Cour des comptes <sup>(2)</sup>.

• **L'exercice 2009 a permis de résorber très significativement cette dette**, au moyen :

– d'un meilleur calibrage de la dotation en loi de finances initiale (1 032,3 millions d'euros contre moins de 857 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008) ;

– d'un abondement massif en loi de finances rectificative de fin d'année (517 millions d'euros en crédits de paiement) ;

– de l'affectation à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, par la même loi, d'une part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (36,2 millions d'euros pour l'outre-mer) ;

---

(1) Pour une présentation détaillée de la réforme du dispositif d'exonérations, voir :

– Jérôme Cahuzac, rapport spécial Outre-mer sur le projet de loi de finances pour 2009, n° 1198, annexe 30, novembre 2008, pages 51 à 70 ;

– Gaël Yanno, rapport sur le projet de loi pour le développement économique des outre-mer, n° 1579, avril 2009, pages 188 à 203.

(2) Note d'exécution budgétaire 2009.

– du dégel des crédits placés en réserve de précaution (51,5 millions d'euros) ;

– de mesures de fongibilité (23,7 millions d'euros).

La Cour des comptes estime le reliquat de dettes fin 2009 à 10,9 millions d'euros. Le ministère chargé de l'Outre-mer a quant à lui indiqué au Rapporteur spécial que la dette de l'État s'élevait à 76,7 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Cette différence s'expliquerait, selon le ministère, par le fait que la Cour a retenu la seule dette auprès de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

• En 2010, 1 048,5 millions d'euros ont été ouverts au titre de la compensation des exonérations de cotisations (soit une augmentation de 9 % par rapport à 2009), pour une prévision des besoins estimés à 1 117,3 millions d'euros par les organismes de sécurité sociale.

Dans ses réponses au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial, le MOM précise que « *les économies attendues du fait de la réforme des exonérations [...] devraient conduire à la réduction de l'écart entre les moyens budgétés et les besoins de financement* ».

Les économies générées par cette réforme (combinaison de la loi de finances pour 2009 et de la LODEOM) sont évaluées à 63 millions d'euros en année pleine. Si la prévision du Gouvernement se vérifiait, **le montant de la dette s'élèverait donc fin 2010 à 82,5 millions d'euros** <sup>(1)</sup>.

Pour 2011, 1 087 millions d'euros sont prévus par le présent projet de loi de finances, soit une progression de 3,7 % par rapport à 2010. Selon les informations recueillies par le Rapporteur spécial, les besoins des organismes de sécurité sociale s'élèveraient à 1 150 millions d'euros. Au seul titre de l'année 2011, la dette de l'État se creuserait donc de 63 millions d'euros (soit 1 150 – 1 087). **La dette cumulée fin 2011 se monterait, dans ces conditions, à 145,5 millions d'euros.**

**S'il faut donner acte au Gouvernement des efforts accomplis pour réduire très significativement en 2009 la dette de l'État auprès des organismes de sécurité sociale, il convient désormais de veiller à ce qu'elle ne se reconstitue pas.**

---

(1) Soit :

- la dette à fin 2009 (76,7 millions d'euros)
- + la dette née en 2010, soit la différence entre les besoins (1 117,3 millions d'euros) et la dotation (1 048,5 millions d'euros)
- – l'économie générée par la réforme (63 millions d'euros).

*b) Créée par la LODEOM, l'aide au fret n'est toujours pas applicable.*

• L'article 24 de la LODEOM a créé une aide aux entreprises des DOM, de Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna, destinée à **abaisser le coût des intrants et des extrants**, entendus respectivement comme :

– les produits importés dans les collectivités concernées pour y entrer dans un cycle de production ;

– les produits exportés, après un cycle de production dans ces mêmes collectivités, vers l'Union européenne.

Pour les DOM, l'aide au fret a vocation à être cofinancée par une aide communautaire, l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts liés aux handicaps des régions ultrapériphériques.

• Le versement de l'aide au fret est conditionné à la publication d'un décret en précisant les modalités, décret qui n'a toujours pas été pris. **18 mois après la promulgation de la loi, l'absence de décret d'application ne peut qu'être déplorée**, d'autant que l'aide au fret est très attendue par les acteurs économiques. Le Gouvernement a indiqué aux Rapporteurs d'application de la LODEOM qu'un projet de décret, validé en réunion interministérielle le 17 septembre dernier, pourrait être publié avant la fin de cette année.

• Les **25 millions d'euros (AE = CP) prévus pour 2011** devraient donc être consommés, à la différence des 25,7 millions d'euros déjà inscrits en 2009, qui ont été redéployés en gestion. Il est à craindre que les 27 millions d'euros budgétés en 2010 connaissent le même sort, au moins en partie.

**La réduction des crédits de 2 millions d'euros par rapport à 2010 suscite une interrogation sur le calibrage de l'aide.** En effet, le PLF 2009, antérieur à la LODEOM, prévoyait 27 millions d'euros (réduits à 25,7 en LFI). Or, la LODEOM a élargi le champ géographique de l'aide, initialement limitée aux DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon. La dotation prévue pour 2011 est donc plus faible que celle prévue en 2009, alors que l'aide a vocation à bénéficier à davantage d'entreprises.

• Cette aide soulève par ailleurs une véritable question de fonds. En effet, dès lors qu'elle est limitée aux échanges entre l'outre-mer et l'Union européenne, **l'aide au fret ne favorise pas l'intégration des collectivités ultramarines dans leur environnement économique régional.**

## 2.– L'action *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle*

a) *Le doublement des effectifs du service militaire adapté ne se fera pas en trois ans.*

• Le service militaire adapté (SMA) permet aux jeunes ultramarins – en priorité ceux qui sont en situation d'échec – de recevoir une formation professionnelle dans un cadre militaire. Les effectifs du SMA participent aux plans de secours et d'aide aux services publics (notamment en cas de catastrophe naturelle), ainsi qu'aux plans de protection et de défense.

Créé en 1961 (sous une forme différente), le SMA est désormais implanté dans les DOM, à Mayotte, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Le SMA forme chaque année – avec succès – près de 3 000 volontaires entre 18 et 26 ans, dans 37 filières professionnelles.

Depuis que les fonctions support de la mission *Outre-mer* sont financées par le ministère de l'Intérieur, le SMA concentre l'ensemble des crédits de personnel de la mission. Il s'agit bien sûr des volontaires, mais également des personnels d'encadrement. **Le nombre total d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) serait de 4 176 en 2011**, soit un accroissement de 387 par rapport à 2010 : 103 militaires encadrants et 284 volontaires.

• En effet, en février 2009, **le Président de la République a annoncé le doublement en trois ans – soit avant fin 2012 – des effectifs du SMA** (dispositif dit « SMA 6 000 »).

**Cette ambition forte a été révisée**, le projet annuel de performances évoquant désormais un doublement « *à terme* », et non plus en trois ans. L'encadré ci-après présente le calendrier désormais envisagé par le Gouvernement.

### **Les étapes du projet « SMA 6 000 »**

#### **Phase 1 (2010) : année de lancement du SMA 6 000**

- Lancer les études et réaliser les premiers travaux d'infrastructure (priorité à l'hébergement)
- Mettre en place les nouveaux cursus différenciés de formation
- Expérimenter l'ouverture des stages aux volontaires diplômés, mais en situation de chômage

#### **Phase 2 (2011) : phase d'effort – année « charnière »**

- Poursuivre la montée en puissance de l'infrastructure (priorité à la formation)
- Affecter l'encadrement supplémentaire
- Proposer au moins 4 000 contrats de volontariat

#### **Phase 3 (2012-2013) : montée en charge du SMA 6 000**

- Accroître la capacité d'accueil du SMA au delà des 5 000 contrats de volontariat
- Évaluer l'ingénierie de formation différenciée, pour être en mesure de l'adapter le cas échéant

#### **Phase 4 (2014) : première année de plein fonctionnement du SMA 6 000**

- Adapter ou valider l'ingénierie de formation différenciée

*Source : ministère chargé de l'Outre-mer*

Il faut préciser que **le doublement du nombre de volontaires du SMA ne se traduira ni par un doublement des ETPT ni par un doublement des crédits budgétaires**. En effet, ainsi que l'indique le PAP, « *la volonté de faire bénéficier du dispositif SMA à un plus grand nombre de jeunes ultramarins dans le cadre du SMA 6 000 [s'est] traduite par une diminution de la durée de contrats pour certains volontaires stagiaires* ». Il semble pouvoir être déduit de cette explication que le SMA accueillera davantage de stagiaires mais pour une durée plus courte, en tout cas pour certains d'entre eux. Sur ce point, pourtant affiché comme une priorité pour la mission *Outre-mer*, **le PAP manque de clarté**.

Les tableaux suivants présentent la montée en puissance du dispositif SMA 6 000, du point de vue des ETPT et des crédits. Ils font apparaître une **forte augmentation des crédits du SMA en 2011** : + 40,4 % en AE et + 37,1 % en CP. Cette augmentation explique celle de l'ensemble des crédits de l'action 2.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE VOLONTAIRES DU SMA

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volontaires (ETPT)	2 900	2 954	3 238	3 811	4 151	4 400
Places de stages ouvertes dans l'année	2 900	2 954	4 176	4 866	5 244	5 965

Source : ministère chargé de l'Outre-mer

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU SMA

(en millions d'euros)

	2010	2011	Évolution	2012	Évolution	2013	Évolution
Autorisations d'engagement	143,26	201,17	+ 40,4 %	185,97	- 7,5 %	193,6	+ 4,1 %
Crédits de paiement	131,95	180,94	+ 37,1 %	210,69	+ 16,4 %	197,13	- 6,4 %

Source : ministère chargé de l'Outre-mer

*b) Les mesures de formation professionnelle en mobilité sont désormais mises en œuvre par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité.*

• Entre autres mesures d'aide à la formation et à l'insertion professionnelle spécifiques à l'outre-mer, l'action 2 finance le « **passport-mobilité formation professionnelle** ».

Dans le cadre de la refonte globale du dispositif de continuité territoriale par la LODEOM (cf. *infra*), le **passport-mobilité formation professionnelle** s'est substitué à deux dispositifs préexistants – « projet initiative-jeunes » et « formation individualisée en mobilité » – tout en poursuivant le même objectif : aider les résidents ultramarins à suivre hors de leur collectivité d'origine une formation qualifiante, lorsque celle-ci n'est pas dispensée sur place.

Le dispositif comprend le versement aux stagiaires d'une aide à l'installation et d'une allocation mensuelle couvrant une partie des frais engendrés par l'éloignement, ainsi que le remboursement aux centres de formation des frais engagés pour les stagiaires ultramarins.

**21,1 millions d'euros (AE = CP) sont prévus à ce titre pour 2011**, contre 23,8 millions d'euros en PLF 2010.

• **Le **passport-mobilité formation professionnelle** est géré par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)**, opérateur du programme 123, chargée de la recherche et de l'achat des programmes de formation les plus adaptés aux besoins des outre-mer.

L'encadré ci-après, issu des réponses au questionnaire budgétaire du Rapporteur spécial, rappelle les missions du nouvel opérateur en matière de formation professionnelle.

### Les missions de LADOM en matière de formation professionnelle

Avec son organisation territoriale, l'Agence dispose d'une compétence transversale « d'assembleur » de parcours de formation » :

- elle met en œuvre une analyse de la demande et conseille les porteurs de projet de mobilité, au moyen d'une évaluation et d'un positionnement vers la formation la plus adaptée ;

- elle assure l'ingénierie des parcours : gestion des appels à projets, élaboration et diffusion de la programmation, gestion des relations contractuelles avec les organismes prestataires ;

- elle verse à chaque bénéficiaire les indemnités et aides prévues légalement ou conventionnellement par l'État et les collectivités d'outre-mer ;

- elle met en œuvre une prestation d'accueil et d'accompagnement personnel : logistique du voyage, réservation du logement ;

- elle assure une évaluation régulière du parcours de qualification au moyen de bilans d'étapes, en lien avec les organismes de formation ;

- elle apporte aux organismes et aux partenaires de la politique de mobilité un appui et une expertise pour rendre leur intervention plus efficiente ;

- elle met en œuvre une action de tutorat pour permettre aux bénéficiaires un accès à l'emploi.

Pour réaliser ces actions, l'Agence développe des partenariats opérationnels avec les principaux acteurs du champ de l'emploi-formation : Pôle Emploi, AFPA, missions locales notamment.

Pour mener à bien sa mission, l'Agence dispose d'un réseau de 16 délégations régionales, en outre-mer et en métropole, proposant un service de proximité, grâce à ses équipes de conseillers en insertion professionnelle.

*Source : ministère chargé de l'Outre-mer*

L'action 2 finance, à hauteur de 9 millions d'euros (AE = CP)<sup>(1)</sup>, la subvention pour charges de service public versée à la société d'État, qui s'est substituée en février 2010 à l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT).

### BUDGET PRÉVISIONNEL DE LADOM EN 2011

*(en millions d'euros)*

Nature de la recette	Origine de la recette	Montant
Subvention pour charges de service public	Programme 138	9
Financement du passeport-mobilité formation professionnelle	Programme 138	21,1
Financement des frais de transports (continuité territoriale)	Programme 123	35,1
Financement des actions de formation	Collectivités ultramarines	11,2
Financement des actions de formation	Fonds social européen	6,3
<b>Total</b>		<b>23,1</b>

*Source : projet annuel de performances*

*(1) Contre 8 millions d'euros en 2010.*

LADOM percevra par ailleurs 34,4 millions d'euros (AE = CP) depuis le programme *Conditions de vie outre-mer*, pour la prise en charge des frais de transport au titre de la continuité territoriale. Le changement de dénomination de l'ancienne ANT correspond bien aux nouvelles missions qui lui ont été confiées, puisque LADOM est désormais en charge de la politique de mobilité dans son ensemble, et plus de la seule formation en mobilité.

Les missions exercées par LADOM au titre de la continuité territoriale proprement dite seront davantage analysées *infra*.

## C.– LE PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER

### 1.– L'action *Logement*

a) *La réhabilitation de l'habitat insalubre devrait être confortée par la réorientation du rôle des FRAFU.*

• **L'habitat insalubre est particulièrement développé dans les DOM et à Mayotte.** Environ 50 000 logements, abritant 150 000 personnes, sont considérés comme insalubres. La situation de la Guyane est particulièrement préoccupante : en 2009, 15 % de la population totale habitaient ce type de logements.

**Il faut donc se satisfaire du maintien de l'effort de l'État en faveur de la réhabilitation de l'habitat insalubre (RHI) outre-mer :** 36 millions d'euros en AE et 28,5 millions d'euros en CP sont prévus pour 2011, contre respectivement 37 millions d'euros et 26,1 millions d'euros en PLF 2010.

• **Il faut par ailleurs saluer la réorientation des fonds régionaux d'aménagement fonciers urbains (FRAFU),** conformément à la proposition de notre collègue Serge Letchimy dans un rapport remis en septembre 2009 à la ministre chargée de l'Outre-mer<sup>(1)</sup>. Ce rapport constatait que certaines opérations qualifiées de RHI comportaient essentiellement des travaux de réseaux, sans interventions d'ampleur sur le bâti, bâti qui au demeurant ne répondait pas toujours au qualificatif d'insalubre. Serge Letchimy proposait en conséquence de permettre aux FRAFU de financer des équipements de viabilisation des quartiers d'habitat spontané ou insalubre, dans le cadre de leur mission générale d'aménagement foncier, telle que définie par le décret n° 2009-787 du 23 juin 2009.

Une circulaire parue en cours d'année 2010 assigne donc ce rôle nouveau aux FRAFU. Ce nouveau dispositif a pour conséquence la mise en extinction de la participation à l'aménagement des quartiers (PAQ), dont la logique était proche mais qui peinait à atteindre ses objectifs.

---

(1) L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever, septembre 2009.

Le présent projet de loi de finances prévoit de doter les FRAFU de 32,5 millions d'euros en AE et 25,7 millions d'euros en CP.

• **La réhabilitation des logements passe également par une aide à l'amélioration de l'habitat privé**, octroyée sous condition de ressource aux propriétaires occupants effectuant des travaux de remise aux normes de décence et de confort.

Le niveau de cette aide continue de diminuer : 32 millions d'euros en AE et 32,2 millions d'euros en CP sont prévus pour 2011, contre respectivement 39,6 et 35,9 millions d'euros en 2010. En effet, seuls 1 700 logements devraient en bénéficier en 2011, contre un objectif de 2 000 en 2010.

*b) Les crédits en faveur de l'accession sociale à la propriété seraient encore réduits.*

En application de l'article 23 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite « loi DALO »), la construction de 2 000 logements en accession dite « très sociale » à la propriété a été programmée pour 2008. 46 millions d'euros en AE et 51,4 millions d'euros en CP étaient prévus à cette fin dans le projet de loi de finances pour 2008.

Mais la mise en œuvre de ce programme a rencontré des difficultés tenant à la complexité de la procédure et à l'insuffisance des ressources des candidats. En conséquence, **la production a été très inférieure à l'ambition initiale**. L'objectif pour 2009 et 2010 a donc été revu à la baisse, à 1 350 logements par an.

Il l'est à nouveau pour 2011, puisque seuls 750 logements sont prévus. Les crédits sont donc en retrait par rapport à 2010 : 30 millions d'euros en AE et 26,7 millions d'euros en CP, contre respectivement 37,8 et 34,6 millions d'euros en PLF 2010.

*c) Le financement du logement social par la défiscalisation suscite des craintes légitimes.*

• **Les besoins en logement social sont particulièrement importants outre-mer**, du fait d'une croissance démographique plusieurs fois supérieure à celle de la métropole, combinée à une forte proportion des ménages à bas salaires.

L'article 23 de la loi DALO a fixé un objectif de production de 5 400 logements locatifs sociaux par an. **Pour 2011, le Gouvernement se fixe des objectifs encore plus ambitieux que ceux fixés par la loi DALO**, soit 5 700 logements au total. La ligne budgétaire unique (LBU) consacrée au financement de ces logements s'élèverait en 2011 à 130 millions d'euros en AE et 75 millions d'euros en CP. Si le niveau des AE est stable, confirmant ainsi l'effort réalisé en 2009, celui des CP est en recul de 31,8 %. Le PAP ne fournit aucune information sur les motifs de cette évolution.

- 10 millions d'euros de LBU (en AE) devraient être consacrés en 2011 au financement de logements sociaux bénéficiant par ailleurs du **nouveau dispositif de défiscalisation créé par la LODEOM**, à l'article 199 *undecies* C du code général des impôts.

**La défiscalisation du logement social a été calquée sur celle prévue pour les investissements productifs** par l'article 199 *undecies* B du CGI.

Des contribuables souhaitant réduire leur impôt sur le revenu peuvent créer une société de portage, de type société civile immobilière (SCI). Cette SCI construit ou acquiert des logements. La réalisation des investissements afférents ouvre droit, sous conditions, à une réduction d'impôt égale à 50 % du prix de revient des logements. Les contribuables se partagent l'avantage en impôt, en proportion des parts détenues dans la société de portage.

65 % de cet avantage en impôt doivent être rétrocédés, sous forme de bonification des loyers, à l'opérateur de logement social (OLS), à qui les logements doivent être loués pendant au minimum cinq ans. L'OLS doit à son tour louer les biens à des personnes physiques, sous conditions de ressources et de loyer. À l'issue de la période de portage, l'OLS devient propriétaire des logements, sauf si une convention de location-accession permet aux personnes physiques locataires d'acquérir les logements.

**Bien que simplifiée, la description du dispositif en laisse apparaître la complexité.**

- **La défiscalisation du logement social est par ailleurs plus coûteuse pour le budget de l'État que la LBU.** Cela résulte d'un phénomène d'« évaporation fiscale », longuement décrit s'agissant de l'article 199 *undecies* B dans le rapport d'information de la commission des Finances sur les niches fiscales <sup>(1)</sup>.

En effet, pour un investissement d'une valeur de 100, la réduction d'impôt est de 50. Seuls 65 % de ces 50, soit 32,5, bénéficient au logement social outre-mer, *via* le mécanisme de rétrocession. Les 17,5 restants rémunèrent au moyen de la réduction d'impôt le contribuable, qui reverse une fraction de son économie d'impôt (environ 4 en moyenne) au cabinet de défiscalisation qui a réalisé le montage.

35 % des recettes auxquelles l'État renonce volontairement dans l'objectif de concourir au financement du logement social outre-mer sont *in fine* captés par d'autres destinataires que les OLS. En 2011, la dépense fiscale au titre de l'article 199 *undecies* C devrait être de 60 millions d'euros ; mais seuls 39 millions d'euros permettront de financer des logements sociaux, alors qu'un accroissement de la LBU de 60 millions d'euros aurait intégralement profité à ce secteur, prioritaire pour les outre-mer.

---

(1) Didier Migaud, Gilles Carrez, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson, Gaël Yanno, Maîtriser la dépense fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace, n° 946, juin 2008.

- **Moins efficace et plus complexe que la LBU, la défiscalisation s'accompagne de lourdeurs administratives.** Habitué à traiter avec les directions départementales de l'équipement (DDE) pour le versement de la LBU, les OLS doivent désormais s'adresser en outre aux services fiscaux lorsque le programme bénéficie de la défiscalisation. Or, les procédures suivies par les deux administrations ne sont pas encore harmonisées.

- Au-delà de ses vices conceptuels, la principale inquiétude soulevée par l'application du nouveau dispositif provient du **risque de voir la défiscalisation se substituer à la LBU**. L'extrait du rapport d'application de la LODEOM reproduit ci-après résume bien cette inquiétude.

### **La défiscalisation ne doit pas se substituer à la LBU.**

Lors de l'examen du projet de loi, nos collègues domiens, relayant les interrogations des acteurs du logement social, ont souhaité s'assurer que la défiscalisation aurait vocation à compléter la LBU, et non à s'y substituer. Un amendement a même été adopté en commission mixte paritaire, prévoyant que « **la ligne budgétaire unique reste le socle du financement du logement social dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon** ».

Interrogé à ce sujet lors de son audition par la commission des Finances, le secrétaire d'État à l'Outre-mer confirmait alors que « *l'on pourra continuer à monter des projets en LBU pure* ».

Pourtant, les informations recueillies lors des déplacements dans les DOM laissent croire que **l'interprétation qui est faite des rapports entre LBU et défiscalisation n'est pas aussi claire**. Il semblerait en effet que, dès lors que les deux sources de financement sont sollicitées, les DDE soient incitées à ne débloquer la LBU que si la seule défiscalisation ne suffit pas au bouclage de l'opération.

**Cette impression peut être confirmée par une circulaire de la ministre chargée de l'Outre-mer** aux préfets des quatre DOM et de Mayotte, en date du 1<sup>er</sup> juin 2010. Cette circulaire indique que « *sauf cas particuliers, le recours à la défiscalisation doit conduire à une modération de la subvention voire à une absence totale de subvention* ». Il est demandé aux préfets de « *limiter le recours au double financement aux opérations présentant un intérêt particulier ou assujetties à des contraintes spécifiques* ».

Les opérations de ce type sont limitativement énumérées comme suit :

« – *des opérations de logements locatifs très sociaux ou permettant une minoration significative du loyer de sortie ;*

– *des opérations considérées comme prioritaires par l'État (ANRU, zone sismique) ;*

– *des opérations soumises à des coûts de construction particulièrement élevés en raison de caractéristiques du terrain, des surcoûts liés au transport ».*

Ainsi, dès lors que la défiscalisation est sollicitée, elle devient, pour l'opération concernée, la première aide de l'État, au besoin complétée par la LBU. **L'esprit de la loi n'est pas celui-là.**

Source : rapport d'application de la LODEOM

● Au terme de cette brève analyse du nouveau dispositif de défiscalisation du logement social, on ne peut manquer de s'interroger sur les motifs ayant conduit le Gouvernement à privilégier la dépense fiscale à la dépense budgétaire. Cette interrogation pourrait justifier le dépôt d'un amendement tendant à demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport étudiant la possibilité de transformer en dépenses budgétaires les principales dépenses fiscales rattachées à la mission *Outre-mer*.

En effet, **substituer des dépenses budgétaires à des dépenses fiscales permettrait, à un coût inchangé pour les finances publiques, d'accroître le soutien de l'État à l'outre-mer.**

*d) La mise en œuvre effective de la LODEOM pourrait contribuer à un certain relâchement des tensions foncières.*

• **La situation des collectivités ultramarines se heurte d'une manière générale à une pénurie de foncier**, liée à une forte croissance démographique, à l'insularité et aux risques naturels et sismiques.

L'État, garant de la politique du logement social, incite les collectivités à une meilleure mobilisation du foncier pour ce type de logement.

**C'est ce qui a justifié la création des FRAFU** par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, FRAFU dont le décret précité du 23 juin 2009 a engagé la réforme, autour de quatre axes :

– recentrer les objets éligibles aux fonds sur des actions d'aménagement opérationnel et non sur des actions de construction ;

– modifier les conditions d'éligibilité en supprimant l'obligation d'accueillir 60 % de logements sociaux dans les opérations ;

– créer une subvention spécifique de l'État au titre du logement social, définie proportionnellement au nombre de logements sociaux compris dans les opérations d'aménagement ;

– améliorer le dispositif de gestion des fonds par une programmation pluriannuelle validée par les partenaires.

• **Certaines des mesures de la LODEOM sont de nature à faciliter la mise à disposition des réserves foncières, sous réserve de leur application :**

– les actes d'application nécessaires à la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) pour la reconstitution des titres de propriété dans les DOM et à Saint-Martin, afin de faciliter la cession des terrains, n'ont pas encore été pris <sup>(1)</sup> ;

– en revanche, des opérations de construction de logements sociaux ont été lancées dans la zone dite des 50 pas géométriques, la LODEOM ayant facilité l'aménagement des espaces urbains y étant situés.

---

(1) Une mission de préfiguration a cependant été mise en place, et une dotation de 500 000 euros est prévue sur l'action Logement pour financer le démarrage du GIP.

## 2.– L'action *Aménagement du territoire*

a) 90 % des crédits de l'action seraient consacrés au financement des dispositifs contractuels.

● L'État contracte avec les collectivités ultramarines, afin de financer pour l'essentiel des projets d'infrastructures. En 2011, 180,8 millions d'euros en AE et 133,9 millions d'euros en CP devraient y être consacrés.

Par rapport au PLF 2010, **le niveau des AE est en hausse de 8,3 % et celui des CP en baisse de 7,7 %.**

● **Cette évolution n'a pas lieu à périmètre constant.** En effet, le CIOM a décidé de regrouper sur le programme 123 les crédits de plusieurs ministères destinés au financement des contrats de plan État-région (CPER) des quatre DOM. Pour 2011, le montant de ces transferts s'élèverait à 17,9 millions d'euros en AE et 8,1 millions d'euros en CP. Ce mouvement de périmètre est symétrique à celui opéré en loi de finances pour 2009 s'agissant des contrats de développement des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie.

● Le mouvement contraire des AE et des CP par rapport à 2010 s'explique par les **retards pris dans l'engagement de certaines opérations contractualisées**, qui n'ont pas permis de décaisser les CP au rythme prévu, et rendent désormais nécessaire une accélération des engagements. Ces retards s'expliquent par :

– la signature tardive des programmes opérationnels européens, sources des cofinancements communautaires caractéristiques des CPER ;

– la signature tardive des CPER 2007-2013 eux-mêmes ;

– la crise sociale dans les DOM à l'hiver 2008-2009 ;

– les effets de la crise économique.

**Les taux d'exécution de certains dispositifs contractuels sont en conséquence particulièrement faibles.** À cet égard, l'exemple de la Polynésie française est frappant : au 30 juin 2010, le contrat de projet 2008-2013 a été exécuté à hauteur de 15,6 % seulement, taux résultant notamment de l'instabilité politique chronique, qui a retardé le lancement des opérations.

Le taux d'exécution à la même date des contrats de développement en Nouvelle-Calédonie était plus élevé (64,2 %), mais la génération de contrats 2006-2010 arrive à échéance à la fin de l'année ; il est donc peu probable que les retards d'engagement soient comblés.

● Par ailleurs, 67,4 millions d'euros en AE et 13,9 millions d'euros en CP seront utilisés en 2011 pour le financement de **nouveaux dispositifs contractuels** :

– la génération 2011-2015 des contrats de développement de la Nouvelle-Calédonie d'une part ;

– le contrat de développement de Saint-Martin pour la période 2011-2013 d'autre part.

• **Le reste à payer sur les anciens contrats** achevés s'élèvera en 2011 à 55,6 millions d'euros.

#### CRÉDITS DES DISPOSITIFS CONTRACTUELS PRÉVUS POUR 2011

(en millions d'euros)

Dispositif contractuel	Autorisation d'engagement	Crédit de paiement
CPER – DOM 2007-2013	34,6	17,4
CPER – DOM 2007-2013 (part transférée d'autres ministères)	17,9	8,1
Contrats de projet et de développement COM et Nouvelle Calédonie	60,9	29,4
Nouveaux contrats de développement Nouvelle Calédonie	59,4	11,9
Contrat de développement de Saint Martin 2011-2013	8	2
Reste à payer des contrats achevés		55,6
<b>Total</b>	<b>180,8</b>	<b>124,4</b>

Source : projet annuel de performances

*b) Les missions du fonds mahorais de développement sont étendues dans la perspective de la départementalisation.*

Créé par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, le fonds mahorais de développement avait pour objet d'aider au développement économique des entreprises de Mayotte.

**Le pacte pour la départementalisation de Mayotte confie de nouvelles compétences au fonds, dorénavant dénommé fonds mahorais de développement économique, social et culturel.** Selon le PAP, « *ce fonds a pour mission de subventionner les projets engagés par des personnes publiques ou privées pour le développement des secteurs économiques créateurs d'emplois, des structures d'accueil et d'hébergement, ainsi que des actions dans les domaines sociaux, et en faveur du logement social et de la résorption de l'habitat insalubre* ».

**Le fonds serait doté en 2011 de 10 millions d'euros en AE et de 2,9 millions d'euros en CP, contre seulement 600 000 euros (AE = CP) en 2010.** 70 % seront consacrés au développement d'infrastructures publiques et 30 % aux projets d'investissement du secteur privé.

*c) L'action devrait financer pour la première fois les travaux des commissaires au développement endogène.*

• **Le CIOM a décidé de la nomination de trois commissaires au développement endogène** : aux Antilles, en Guyane et dans l'océan indien.

Le PAP indique que *« l'objectif principal de ces commissaires est de contribuer à la création et à la structuration de filières de productions locales, de promouvoir leur insertion dans l'environnement régional et de faire le lien entre les entreprises et les différents intervenants de la sphère économique »*.

Les **2 millions d'euros (AE = CP)** prévus pour 2011 serviront, dans ce cadre, à financer des études.

Si l'on ne dispose pas, par définition, de recul sur cette nouvelle fonction de commissaire au développement endogène, **il n'est pas interdit d'être sceptique**. Il est en effet curieux de mettre en place un tel dispositif 18 mois après la promulgation d'une loi présentée par le Gouvernement comme l'outil du développement endogène des outre-mer. En outre, on peut se demander si les missions confiées aux commissaires n'auraient pas pu être assumées par les services de l'État.

• **Ces remarques valent pour un certain nombre de lignes budgétaires de la mission Outre-mer, qui financent des mesures dont la description est assez floue**, et qui font en général intervenir des tiers. Il en va par exemple ainsi, toujours sur l'action *Aménagement du territoire*, de la ligne « Recherches, études et évaluation » (1,1 million d'euros en AE et 1,3 million d'euros en CP), qui finance notamment des *« programmes de recherche choisis après appel à projets, qui compte tenu de leur petite taille ne pourraient être financés par le ministère en charge de la recherche »*.

La nature des « Actions d'aide à la structuration du dialogue social » (action 2 du programme 138, 180 000 euros) est encore plus imprécise, puisqu'il s'agit du *« financement d'actions structurantes et de long terme en faveur de l'évolution des formes de concertation entre les partenaires sociaux, par la formation des représentants des organisations syndicales et l'organisation de sessions de dialogue social notamment »*.

3.— L'action *Continuité territoriale* prévoit le financement d'une réforme qui n'est toujours pas entrée en vigueur.

• **L'article 50 de la LODEOM a profondément réformé le dispositif de continuité territoriale**, dont la Cour des comptes et le Parlement avaient critiqué le rapport coût/efficacité :

– l'ancienne dotation de continuité territoriale et le passeport-mobilité sont désormais rassemblés en un **fonds unique de continuité territoriale** ;

– l'attribution des aides (aide à la continuité territoriale d'une part, passeport-mobilité études et passeport-mobilité formation professionnelle d'autre part) est désormais conditionnée à un **plafond de ressources** ;

– **la gouvernance de la continuité territoriale est confiée, par principe, à l'État**. La gestion peut toutefois être déléguée à un opérateur unique, disposant de relais locaux sous forme de GIP. De manière dérogatoire, un autre mode de gestion peut être retenu (cf. *infra*).

• **Aucun des nombreux actes d'application appelés par l'article 50 de la LODEOM n'a été pris**. Ainsi que le relève le rapport d'application, « *la continuité territoriale continue donc de fonctionner – et dans certains cas de dysfonctionner – sur la base du dispositif préexistant* ». Ainsi, au cours de l'exercice 2009, les crédits de la continuité territoriale ont été sous-consommés : 14,8 millions d'euros en AE et 13,2 millions d'euros en CP, pour 34 millions d'euros inscrits.

Le ministère chargé de l'Outre-mer a indiqué au Rapporteur spécial que la publication des actes d'application est imminente. En conséquence, **le présent projet de loi de finances prévoit 45,3 millions d'euros (AE = CP) pour le fonds de continuité territoriale**, ventilés de la manière suivante :

– 28 millions d'euros au titre de l'aide à la continuité territoriale ;

– 10 millions d'euros au titre du passeport-mobilité études ;

– 7 millions d'euros au titre de l'aide au transport prévue dans le cadre du passeport-mobilité formation professionnelle.

• 10 millions d'euros seront gérés directement par certaines collectivités (Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Nouvelle-Calédonie). 35 millions d'euros seront gérés par LADOM, en application du principe posé par la LODEOM, rappelé *supra*.

La LODEOM prévoit également que l'opérateur chargé de la mobilité peut s'appuyer, pour la gestion du fonds de continuité territoriale, sur des GIP mis en place dans les collectivités. Or, les GIP n'ont pas encore été mis en place, même si leur constitution est en bonne voie dans certaines collectivités, notamment à La Réunion. Ce retard s'explique notamment par le fait que la réforme de la continuité territoriale a pu être perçue par les collectivités comme une recentralisation du dispositif <sup>(1)</sup>.

En conséquence, **LADOM gèrera elle-même le dispositif, dans l'attente de la constitution des GIP**. Le PAP précise que « *l'évaluation des besoins en termes de personnel pour l'exercice 2011 est de 30 ETP, comptabilisés hors plafond, pour assurer des fonctions de guichet, d'instruction des dossiers et de contrôle* ». Ces 30 ETP s'ajouteront donc aux 122 placés sous plafond pour 2011.

4.— L'action *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports* pourrait être ventilée dans d'autres missions du budget général.

• **Les crédits de cette action progresseraient de 7,9 % par rapport à 2010**. Cela résulte notamment d'une légère augmentation des crédits consacrés au financement de l'agence de santé de Wallis-et-Futuna, qui concentre plus de 66 % des crédits de l'action.

En 2011, l'action financera par ailleurs, à hauteur de 2,1 millions d'euros, les manifestations de l'année de l'outre-mer, proclamée par le Président de la République à l'occasion du CIOM. Il s'agira, à en croire le PAP, « *de valoriser en métropole les atouts et potentialités des territoires ultramarins, et d'en améliorer la connaissance* ».

• **La cohérence de cette action et sa place au sein de la mission Outre-mer ne tombent pas sous le sens**. En effet, l'objet de la mission est de financer les dispositifs spécifiques à l'outre-mer, qui atteignent une masse critique suffisante pour constituer une action ou un programme cohérents. Or, tel n'est pas le cas des mesures de nature diverse financées par cette action composite. Les ministères sectoriellement compétents donc pourraient utilement se substituer au ministère chargé de l'Outre-mer.

5.— L'action *Collectivités territoriales* finance essentiellement la dotation globale de développement économique de la Polynésie française, qui sera réformée en 2011.

On se reportera, pour une analyse complète de la réforme envisagée, au commentaire de l'article 77 du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission *Outre-mer* (cf. *infra*).

---

(1) Pour davantage d'informations, voir le rapport d'application de la LODEOM.

6.– Le fonds exceptionnel d'investissement fait les frais de la réduction des dépenses d'intervention.

Le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) a pour objet d'apporter une aide financière de l'État à des **investissements publics structurants** réalisés dans les collectivités ultramarines.

Les crédits du FEI ont été inscrits sur la mission *Outre-mer* dès la loi de finances pour 2009, avant même sa création officielle par l'article 31 de la LODEOM. Initialement doté de 39,6 millions d'euros AE et de 15,8 millions d'euros en CP, **le FEI a été massivement abondé au titre du Plan de relance de l'économie**. Ce sont, au final, 158 millions d'euros en AE et 46 millions d'euros en CP qui ont été consommés en 2009. La loi de finances pour 2010 a ramené le montant des crédits au niveau de la programmation initiale de 2009, soit 40 millions d'euros en AE et 17 millions d'euros en CP.

**En 2011, les AE du FEI seraient ramenées de 40 à 10 millions d'euros.** Cette réduction a pour objet de répondre à l'objectif gouvernemental de réduction sur trois ans des dépenses d'intervention.

**L'augmentation des CP permettra de couvrir les engagements précédents**, contractés notamment au titre du Plan de relance.

7.– L'action *Appui à l'accès aux financements bancaires* finance des mesures créées par amendement en loi de finances pour 2010.

En seconde délibération à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait adopter un amendement au projet de loi de finances pour 2010, prévoyant la création d'une nouvelle action supportant **deux dispositifs annoncés à l'occasion du CIOM** :

– une bonification des prêts octroyés aux entreprises et aux collectivités territoriales d'outre-mer par l'Agence française de développement (AFD) ;

– le financement d'un fonds de garantie agriculture et pêche, afin de faciliter l'accès au crédit bancaire des exploitants agricoles.

Le présent projet de loi de finances reconduit ces deux dispositifs. **L'essentiel des crédits finance les bonifications des prêts AFD**, puisque seuls 5 millions d'euros de CP sont prévus au titre du fonds de garantie agriculture et pêche, afin de solder les 10 millions d'euros d'engagements ouverts en loi de finances initiale pour 2010. Les AE au titre des prêts AFD seraient en diminution par rapport à 2010, de 38 à 30 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial a pu mesurer, à l'occasion des déplacements effectués pour la préparation du rapport d'application de la LODEOM, les difficultés rencontrées par les entreprises ultramarines pour se financer auprès des banques. **La mise en place d'une aide publique orientée en ce sens doit donc être saluée.**



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du 27 octobre 2010 à 9 heures, la commission des Finances examine les crédits de la mission Outre-mer et de l'article 77 rattaché, en commençant par l'exposé du Rapporteur spécial.*

**M. Claude Bartolone, Rapporteur spécial pour l'Outre-mer.** Les crédits de la mission *Outre-mer* représentent seulement 16 % de l'effort budgétaire de l'État en faveur des collectivités ultramarines. Le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances recense en effet 27 missions qui concourront en 2011 au financement de la politique de l'État outre-mer.

La mission *Outre-mer* se caractérise également par l'importance des dépenses fiscales qui lui sont rattachées à titre principal. En 2011, elles s'élèveraient à plus de 3,2 milliards d'euros, soit 1,6 fois le montant des crédits budgétaires. Le projet de loi de finances tend d'ailleurs à apporter des modifications substantielles aux dépenses fiscales les plus emblématiques de la mission, rassemblées sous le terme générique de « défiscalisation ».

L'article 13 propose d'exclure la production d'énergie photovoltaïque des secteurs éligibles à la défiscalisation des investissements. Cette exclusion, qui s'inscrit dans un cadre plus général de rationalisation des avantages fiscaux attachés à ce type d'investissement, se justifie selon le Gouvernement par la surchauffe du secteur outre-mer.

C'est précisément pour lutter contre cette surchauffe que la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) a prévu, à la demande du Gouvernement, un plafonnement spécifique à ces investissements. Or, ainsi que l'a montré le rapport d'application de la LODEOM, que j'ai eu le plaisir de vous présenter avec notre collègue Gaël Yanno, l'arrêté interministériel fixant les modalités du plafonnement n'a jamais été pris. Il est donc possible que le Gouvernement ait volontairement retardé la publication de l'arrêté, sachant que le dispositif de défiscalisation serait lui-même supprimé par la loi de finances pour 2011. Quoiqu'on en pense sur le fond, on conviendra qu'il n'est pas correct de procéder ainsi, d'une manière que l'on pourrait presque qualifier de dilatoire.

L'article 58 du PLF vise à soumettre un certain nombre de dépenses fiscales à un « coup de rabot ». Pour l'outre-mer, cela se traduirait par un abaissement de 50 à 45 % du taux de la réduction d'impôt sur le revenu ouverte au titre des investissements productifs réalisés outre-mer. La défiscalisation des investissements réalisés dans le secteur du logement social serait épargnée.

Je ne suis pas, par principe, favorable à la défiscalisation. Je le suis d'autant moins que, pour un coût identique, la subvention budgétaire permettrait d'apporter à l'outre-mer un soutien plus important. La commission des Finances, dans son rapport de 2008 sur les niches fiscales, a montré l'existence d'un

phénomène d'« évaporation fiscale » inhérent à la défiscalisation. Aussi vous proposerai-je, en accord avec le Président et le Rapporteur général, un amendement demandant au Gouvernement de nous remettre un rapport étudiant la possibilité de substituer des crédits budgétaires aux dépenses fiscales rattachées à la mission *Outre-mer*.

Mais en l'absence d'une telle substitution, il ne faudrait pas que les économies fiscales souhaitées par le Gouvernement aboutissent à une réduction du soutien de l'État à l'outre-mer. Ce serait d'autant plus dommageable que la fragilité des collectivités ultramarines a été accrue par la crise sociale de l'hiver 2008-2009, mais également par la crise économique, dans laquelle l'outre-mer, comme à son habitude, est entré plus tard que la métropole, et dont il sortira plus tard également.

Dans ce projet de budget, les crédits de la mission *Outre-mer* sont de 2,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 1,98 milliard d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 0,6 % en AE et de 2,3 % en CP. Le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2011-2013 prévoit une nouvelle hausse des crédits en 2012 et 2013.

S'agissant du programme *Emploi outre-mer*, il faut tout d'abord remarquer que la dette de l'État à l'égard des organismes sociaux risque de se reconstituer partiellement. Je rappelle que les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient d'un régime spécifique d'exonération des cotisations patronales de sécurité sociale, exonérations compensées par l'État depuis la mission *Outre-mer*. L'insuffisance chronique de crédits de paiement a abouti à la constitution d'une dette, que la Cour des comptes chiffrait à 486 millions d'euros fin 2008. Les efforts importants réalisés en 2009 ont permis de ramener la dette à 76,7 millions d'euros début 2010. Compte tenu de ce stock et de l'écart entre la dotation et les besoins prévisionnels pour 2011, la dette atteindrait, selon mes calculs, 145,5 millions d'euros fin 2011. Le ministère de l'Outre-mer conteste ce chiffre ; nous aurons l'occasion d'en débattre en séance publique.

Il faut ensuite noter que, pour la troisième année consécutive, le PLF consacre une ligne budgétaire à l'aide au fret – 25 millions d'euros. Or cette aide, créée par la LODEOM pour abaisser le prix des intrants et des extrants, n'est toujours pas versée, faute de décret d'application.

S'agissant enfin du service militaire adapté, programme d'insertion des jeunes en difficulté, le Président de la République a annoncé le doublement en trois ans du nombre de volontaires. Les objectifs ont été révisés à la baisse puisque c'est seulement en 2014, et non plus en 2012, que le cap de 6 000 volontaires devrait être franchi.

J'en viens au programme *Conditions de vie outre-mer*, qui regroupe de nombreux dispositifs.

L'action *Logement* finance notamment, au moyen de la ligne budgétaire unique (LBU), la construction de logements sociaux. Par rapport à 2010, le niveau des autorisations d'engagement est stable, mais celui des crédits de paiement recule de plus de 30 %. Je suis en attente, à ce sujet, d'un complément d'information des services du ministère.

Comme je viens de l'indiquer, le logement social est également financé, depuis la LODEOM, par un nouveau dispositif de défiscalisation. Je profite de cette réunion pour remercier de son apport à notre réflexion l'Union sociale pour l'habitat, auditionnée dans le cadre du rapport d'application de la LODEOM ; en raison d'une regrettable erreur informatique, la mention de cette audition a disparu de la version papier de notre rapport.

Cette dépense fiscale est le type même de celles qui pourraient être utilement transformées en subvention budgétaire. C'est d'ailleurs ainsi que le logement social était financé jusqu'à l'entrée en vigueur de la LODEOM – qui a introduit une complexité supplémentaire pour les bailleurs sociaux.

Par ailleurs, Gaël Yanno et moi avons montré que l'application de la loi sur ce point précis n'est pas totalement conforme à l'intention du législateur. Une circulaire du ministère chargé de l'outre-mer pourrait en effet conduire à préférer, pour un dossier donné, la défiscalisation à la ligne budgétaire unique. Or la défiscalisation a vocation à compléter la LBU, non à s'y substituer. Je sais que le Gouvernement ne partage pas notre analyse ; j'imagine que nous en débattons en séance publique.

L'action *Aménagement du territoire* finance pour 90 % les dispositifs contractuels entre l'État et les collectivités ultramarines. En 2011, elle financera également le fort accroissement des crédits du fonds mahorais de développement, destiné à préparer la départementalisation, ainsi que les travaux des trois commissaires au développement endogène, postes nouvellement créés. Je suis un peu sceptique sur le rôle de ces commissaires, sachant que la LODEOM avait précisément pour objet de renforcer le développement endogène de l'outre-mer...

L'action *Continuité territoriale* doit financer le nouveau fonds de continuité territoriale mis en place par la LODEOM. Les textes d'application, qui se font attendre depuis dix-huit mois, devraient être enfin publiés.

Le fonds exceptionnel d'investissement, après avoir été massivement abondé en 2009 dans le cadre du plan de relance de l'économie, devrait en 2011 faire les frais de l'objectif de réduction des crédits d'intervention du budget de l'État.

Quelques mots enfin sur la réforme de la dotation globale de développement économique (DGDE) de la Polynésie française, qui concentre l'essentiel des crédits de l'action *Collectivités territoriales*.

L'article 77 du projet de loi de finances, rattaché à la mission *Outre-mer* prévoit de substituer trois nouvelles dotations à la DGDE : une dotation globale d'autonomie pour la Polynésie française, représentant 60 % du montant de l'actuelle DGDE ; une dotation territoriale pour l'investissement des communes de la Polynésie française, représentant 6 % ; un concours de l'État aux investissements prioritaires de la Polynésie française, représentant 34 %, qui serait versé sur la base d'une convention.

Je rappelle que la DGDE a remplacé en 2003 le fonds pour la reconversion de l'économie de la Polynésie française, lui-même mis en place en 1996 afin de compenser l'arrêt des essais nucléaires. D'un montant annuel de 150 millions d'euros, elle devait financer, pour 80 % de ce montant, des dépenses d'investissement ; en fait, elle a financé des dépenses de fonctionnement jusqu'à 50 %. En outre, le contrôle de l'État sur l'emploi des fonds s'est révélé défaillant, notamment du fait que la DGDE a longtemps été versée en une seule fois, sans exigence préalable ni contrôle *a posteriori*. La Cour des comptes et le Parlement ont sévèrement critiqué les modalités de versement de la dotation, sans remettre en cause son principe.

L'intention du Gouvernement est louable, mais j'observe que l'article 77 ne prévoit pas davantage d'encadrement, s'agissant de la partie contractualisée, que la convention ayant institué la DGDE.

Pour toutes ces raisons, je m'abstiendrai dans le vote sur les crédits de la mission *Outre-mer* et sur l'article 77, m'en remettant à la sagesse de la Commission.

**M. Victorin Lurel.** Le rapport de notre collègue est clair et précis. Pour la première fois, on pointe les insuffisances de l'action publique. La LODEOM a été votée le 27 mai 2009 ; dix-huit mois plus tard, nous ne voyons guère d'application sur le terrain.

Des économies substantielles ont été faites depuis les engagements pris par le Président de la République pendant la campagne électorale. Concernant l'aide au fret, par exemple, cela fait deux années consécutives que 25 millions d'euros sont redéployés. Au total, plus de 400 millions d'euros d'économies ont été faites depuis deux ans.

Selon le document de politique transversale, l'outre-mer coûterait environ 16,2 milliards d'euros. On se plaît à souligner l'effort de l'État en direction de l'outre-mer, sans se préoccuper de savoir ce que coûte, selon la même approche, chacune des régions métropolitaines... Cette attitude participe de la stigmatisation de l'outre-mer.

Les effets conjugués de la crise sociale que nous avons connue et de la crise internationale ont fait reculer le PIB de 4,8 % en Guadeloupe et de 6,5 % en Martinique. Et c'est ce moment que choisit le Gouvernement pour affaiblir la politique du logement, en donnant la priorité à la défiscalisation ! Les outre-mer

sont les seules régions de France où la politique du logement dépend du comportement d'optimisation fiscale du contribuable. En Guadeloupe, nous construisons entre 1 500 et 1 800 logements sociaux par an. Bientôt, nous serons au même niveau que la Martinique, où on en construit entre 400 et 600, 700 dans les meilleures années...

Par ailleurs, on nous assure depuis des années que les dépenses fiscales se montent à 3,2 milliards d'euros, mais je constate que les investissements productifs ne dépassent pas les 700 millions d'euros. Cette évaluation sujette à caution est le signe d'une gestion opaque.

Il faut que nous nous fassions une religion sur la défiscalisation. Peut-on remplacer les 3,2 milliards annoncés par le même montant en crédits budgétaires ? Cela supposerait en tout cas qu'il n'y ait ni gel ni suppression de crédits au motif de difficultés rencontrées, afin de ne pas réduire encore les moyens octroyés aux outre-mer.

**M. Richard Dell'Agnola.** Après avoir entendu le Rapporteur spécial et notre collègue Lurel, je me demande s'il ne faudrait pas analyser l'ensemble des flux financiers – les transferts budgétaires, les particularités fiscales, le financement du logement. Ne pourrait-on envisager une Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le sujet ?

**Mme Annick Girardin.** Je partage assez largement les conclusions de Claude Bartolone et je m'associe aux remarques de Victorin Lurel. Le problème de l'outre-mer, c'est que le Gouvernement continue à lui appliquer un traitement à visée sociale plus qu'économique. Après les grandes annonces via le Conseil interministériel de l'outre-mer ou la LODEOM, on ne fait qu'apporter en urgence des réponses à la crise sociale, dont on ne veut pas qu'elle envenime les débats nationaux... Mais s'il est une chose à faire outre-mer, c'est bien, en effet, l'évaluation et le contrôle, ne serait-ce que pour remettre en marche les économies locales – mais cela suppose de mettre en place des dispositifs solides et adaptés à chacun des outre-mer.

Dans le domaine de la continuité territoriale, par exemple, il existe une aide au billet d'avion pour aider les habitants de l'outre-mer à venir voir leur famille en métropole, mais les plafonds de ressources sont tellement bas que les personnes concernées par cette aide ne pourraient même pas prendre un taxi pour sortir de l'aéroport ! Il faut supprimer cette mesure et renforcer d'autres dispositifs. Le Gouvernement ne réfléchit pas assez, il n'écoute pas assez les élus. Il faut contrôler et évaluer pour aider les outre-mer à progresser.

**M. Michel Diefenbacher.** En ce qui concerne le logement social, nous sommes tous conscients que les besoins sont immenses. Cela doit nous conduire à renoncer aux *a priori* idéologiques. L'année dernière, nous étions unanimes pour dire que l'ouverture du logement social à la défiscalisation ne devait pas avoir pour conséquence la raréfaction des crédits de la LBU. Il nous faut donc

maintenant regarder comment les deux dispositifs se conjuguent ; j'aurais souhaité avoir davantage de précisions sur ce point. Les indications figurant à ce sujet dans le rapport manquent de clarté. La circulaire selon laquelle, lorsqu'une opération peut être équilibrée avec la défiscalisation, il ne faut pas utiliser de crédits de la LBU, me paraît relever du bon sens. La question n'est pas de savoir si pour une même opération, on peut conjuguer les deux sources de financement, mais de savoir, sur le plan général, comment coordonner les deux types de financement de manière à répondre aux besoins sociaux.

Si la défiscalisation a du mal à décoller dans le domaine du logement social, c'est qu'il existe en la matière des placements beaucoup plus intéressants, en particulier dans les équipements photovoltaïques. C'est bien pourquoi il fallait faire évoluer le dispositif. Il sera fort intéressant de voir, dans les mois qui viennent, la manière dont vont se déplacer les crédits de défiscalisation – non pour tarir la source de financement budgétaire du logement social, mais pour la compléter.

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** Monsieur Dell'Agnola, peut-être pourrions-nous demander au Conseil des prélèvements obligatoires une étude sur les dispositifs fiscaux et sociaux spécifiques à l'outre-mer ?

**M. Richard Dell'Agnola.** Il faudrait analyser l'ensemble des flux financiers.

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** Je ferai une proposition au bureau de notre Commission. Sur le fondement de ce que pourrait nous dire le CPO, nous pourrions éventuellement envisager des travaux au sein de la MEC.

**M. Victorin Lurel.** J'aimerais pour ma part avoir quelques lumières sur le financement bancaire, sur l'emploi de l'épargne locale, sur l'enveloppe des prêts bonifiés... Je ne sais pas à quoi a servi dans les DOM le dispositif ISF-PME, ni ce que le dispositif Madelin a permis de financer, ni comment ont été utilisés tous les dispositifs de fonds communs de placement. Une mission d'évaluation et de contrôle pourrait élargir à cette question le périmètre de ses investigations.

**M. Olivier Carré.** Peut-être le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), qui a l'avantage d'examiner de manière transversale l'ensemble des politiques menées, pourrait-il mener un travail plus approprié, dépassant l'aspect strictement financier.

**M. le Rapporteur spécial.** En effet, monsieur Lurel, on ne traite pas l'outre-mer comme les autres régions françaises... Cela dit, le document de politique transversale permet de connaître l'effort consenti pour chaque collectivité, ce qui présente un certain intérêt, d'autant que lorsque survient une crise, il existe toujours un décalage entre l'Hexagone et l'outre-mer, et qu'il nous faut être très attentifs à ce qui pourrait arriver en 2011 – ce qui veut dire aussi qu'il faut mesurer les conséquences des décisions que nous prenons. À cet égard, je reviens dans le projet de rapport sur la décision qu'avait prise le Gouvernement

d'indemniser les compagnies pétrolières, qui a coûté à l'État 175 millions d'euros et qui a conduit la Cour des comptes à qualifier d'« erratique » la gestion des prix des carburants dans les DOM.

Concernant la possibilité de substituer des crédits budgétaires aux dépenses fiscales, je vous présenterai dans quelques instants un amendement qui est cosigné par le Président de notre commission et par le Rapporteur général.

Concernant la continuité territoriale, madame Girardin, le principal problème est que l'on attend toujours les textes d'application de la LODEOM...

Monsieur Diefenbacher, l'imprécision dont vous avez parlé tient au fait que la circulaire du Gouvernement suscite le doute. J'ai demandé à la ministre d'apporter des éclaircissements aux directions départementales de l'équipement. Actuellement, il semble que la règle du jeu soit d'obtenir d'abord le maximum de la défiscalisation, avant de faire appel à la LBU de manière complémentaire.

La question du logement social préoccupe nos collègues ultramarins, et nous devons y être très attentifs. Je ne dispose pas d'éléments précis sur la tendance actuelle en matière de construction de logements sociaux, mais j'ai demandé à la ministre de nous communiquer des chiffres.

*La Commission, saisie de six amendements sur les crédits de la mission, examine tout d'abord l'amendement II-CF-76 rectifié de M. Victorin Lurel.*

**M. Victorin Lurel.** Cet amendement a pour objet d'éviter la disparition programmée de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS) de Dieppe.

**M. le Rapporteur spécial.** Il tend à transférer 839 810 euros du programme *Conditions de vie outre-mer* vers le programme *Emploi outre-mer*. Il s'agit de rétablir à son niveau de 2010 la subvention versée à l'IFCASS – dont l'action est essentiellement orientée vers un public ultramarin, afin d'en favoriser l'accès à l'emploi –, subvention divisée par deux par le PLF.

Si le débat mérite d'avoir lieu, la mission *Outre-mer* n'en est pas le cadre. En effet l'IFCASS est financé dans le cadre de la mission *Ville et logement*, au titre du programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*. Je demande donc à notre collègue de bien vouloir retirer cet amendement.

**M. Victorin Lurel.** Je le retire.

*L'amendement II-CF-76 rectifié est retiré.*

*La Commission examine l'amendement II-CF-77 rectifié de M. Victorin Lurel.*

**M. Victorin Lurel.** Il s'agit ici d'abonder l'action du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de 57 millions d'euros, notamment au profit de la LBU et des autres dépenses à caractère social de ce programme. Cela reviendrait à réinjecter l'économie qui a été faite en ne mettant pas en place le RSA dans les départements d'outre-mer dès 2009 comme en métropole.

**M. le Rapporteur spécial.** Un abondement des crédits consacrés au financement du logement social serait bienvenu, eu égard aux besoins. Cependant l'amendement pose problème car il tend à prélever les 57 millions sur la ligne budgétaire consacrée à la compensation, pour les organismes sociaux, des exonérations de cotisations patronales. Or la dette de l'État à l'égard de ces organismes, fortement réduite en 2009, risque de se reconstituer.

Je demande donc à notre collègue, là encore, de bien vouloir retirer l'amendement.

**M. Victorin Lurel.** Je le retire.

*L'amendement II-CF-77 rectifié est retiré.*

*La Commission examine l'amendement II-CF-80 rectifié de M. Victorin Lurel.*

**M. Victorin Lurel.** Je propose ici de réinjecter outre-mer l'économie tirée de la nouvelle réforme de la défiscalisation des investissements productifs outre-mer – évaluée à 100 millions d'euros – et celle tirée de la suppression de la défiscalisation des investissements photovoltaïques – évaluée à 230 millions d'euros – en abondant de 330 millions d'euros les crédits de la LBU, des contrats de projets État-régions et autres contrats de développement ainsi que du fonds exceptionnel d'investissement.

**M. le Rapporteur spécial.** Je partage l'idée que les économies fiscales, quelles que soient leurs vertus, ne doivent pas se faire aux dépens de l'outre-mer. Mais tout comme le précédent, cet amendement tend à opérer un prélèvement sur la ligne consacrée à la compensation des exonérations de charges, ce qui n'est pas envisageable. J'invite donc ses auteurs à le retirer, d'autant que je proposerai un amendement posant de manière plus globale la question de l'articulation entre dépenses budgétaires et dépenses fiscales.

**M. Victorin Lurel.** Compte tenu de ces explications, je le retire bien volontiers.

*L'amendement II-CF-80 rectifié est retiré.*

*La Commission examine l'amendement II-CF-81 rectifié de M. Victorin Lurel.*

**M. Victorin Lurel.** Il s'agit de traduire budgétairement la création du fonds mahorais de développement, prévue dans le projet de loi de départementalisation de Mayotte.

**M. le Rapporteur spécial.** Il est proposé d'abonder les crédits du fonds mahorais de développement de 10 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Mais contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs, il est prévu dans le PLF que le fonds mahorais de développement voie ses crédits augmenter significativement en 2011, avec 10 millions d'euros en AE et 2,9 millions en CP, contre 600 000 euros, en AE comme en CP, en 2010. Le PLF tient compte des nouvelles missions de ce fonds, devenu, dans la perspective de la départementalisation de Mayotte, un fonds de développement économique, social et culturel. Le niveau des CP, inférieur à celui des AE, résulte du décalage logique entre engagements et paiements, s'agissant de nouveaux projets. J'invite donc les auteurs de cet amendement à le retirer, quitte à le redéposer en séance pour interroger la ministre.

**M. Victorin Lurel.** Je le retire.

*L'amendement II-CF-81 rectifié est retiré.*

*La Commission est saisie des amendements II-CF-78 rectifié et II-CF-82 rectifié de M. Victorin Lurel.*

**M. Victorin Lurel.** Ces deux amendements visent à conforter les moyens du logement. Il convient de sanctuariser la LBU ; c'est pourquoi nous proposons de transférer 25 millions d'euros sur le financement du logement, en prélevant cette somme sur la ligne consacrée à l'aide au fret, toujours pas versée.

**M. le Rapporteur spécial.** Nous avons déploré, dans le rapport d'application de la LODEOM, que le décret relatif à l'aide au fret n'ait toujours pas été pris, dix-huit mois après la promulgation de la loi. Avis favorable, donc – mais en précisant que l'adoption du premier amendement ferait tomber le second.

*La Commission rejette successivement les amendements II-CF-78 rectifié et II-CF-82 rectifié.*

*Puis la Commission adopte les crédits de la mission Outre-mer sans modification.*

\*

\* \*



## Article 77

### **Concours financiers de l'État au profit de la Polynésie française**

#### *Texte du projet de loi :*

I.– Il est créé à compter de 2011 :

1° Une dotation globale d'autonomie pour la Polynésie française ;

2° Une dotation territoriale pour l'investissement des communes de la Polynésie française ;

3° En application des dispositions de l'article 169 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, un concours de l'État au financement des investissements prioritaires de la Polynésie française.

II.– L'État verse annuellement à la Polynésie française une dotation globale d'autonomie.

Son montant est fixé à 90 552 000 euros pour l'année 2011. Il évolue à compter de 2012 comme la dotation globale de fonctionnement mentionnée à l'article L. 1613-1. La dotation annuelle fait l'objet de versements mensuels.

III.– Au paragraphe 3 de la sous-section 3 de la section IV du chapitre III du titre VII du livre cinquième de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales, il est créé un sous-paragraphe 5 ainsi rédigé :

« *Sous-paragraphe 5 : Dotation territoriale pour l'investissement des communes*

« *Article L. 2573-4-1.* - Il est institué une dotation territoriale pour l'investissement au profit des communes de la Polynésie française.

« Cette dotation est affectée au financement des projets des communes et de leurs établissements en matière de traitement des déchets, d'adduction d'eau et d'assainissement des eaux usées.

« Son montant est fixé à 9 055 200 euros en 2011. Il évolue à compter de 2012 selon les critères définis à l'article L. 2334-32 pour la dotation globale d'équipement des communes.

« Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article vise à créer de nouvelles règles relatives aux concours financiers de l'État à la Polynésie française. En remplacement de l'actuelle dotation globale de développement économique (DGDE), prévue par la convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française signée le 4 octobre 2002, il est proposé d'instituer :

– d'une part, une dotation de fonctionnement de la Polynésie française, appelée dotation globale d'autonomie ;

– d'autre part, une dotation territoriale pour l'investissement au profit des communes de la Polynésie française ;

– enfin, un concours de l'État au financement des investissements prioritaires de la Polynésie française, qui fera l'objet d'un dispositif contractuel entre l'État et le gouvernement de Polynésie.

La convention relative à la DGDE, prévue initialement pour concourir au financement de l'investissement, était devenue inadaptée après avoir vu son texte, ses objectifs et ses modalités d'application modifiés par cinq avenants en sept ans. Par ailleurs, elle ne disposait pas des mêmes mécanismes d'indexation que les autres dotations habituellement versées par l'État aux collectivités territoriales.

Dans une déclaration commune signée le 4 février 2010 par la ministre chargée de l'outre-mer et le président du gouvernement de la Polynésie française, l'État et la Polynésie française ont ainsi souhaité s'engager dans une démarche destinée à stabiliser et à pérenniser les concours financiers de l'État. Ils se sont accordés sur la suppression de la DGDE et son remplacement par trois nouveaux instruments financiers : 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 représentant 6 % de l'ancienne DGDE, et enfin une contribution relative aux investissements prioritaires de la Polynésie française, représentant 34 % de l'ancienne DGDE et qui fera l'objet d'une contractualisation entre l'État et la Polynésie française.

### *Observations et décision de la Commission :*

Le présent article propose de substituer à la dotation globale de développement économique (DGDE) versée par l'État à la Polynésie française en application d'une convention de 2002, trois dotations distinctes : une dotation globale d'autonomie pour la Polynésie française, une dotation territoriale pour l'investissement des communes et un concours au financement des investissements prioritaires de la Polynésie française.

La réforme proposée répond aux critiques formulées à l'endroit de la DGDE, et devrait permettre une meilleure utilisation des fonds publics. Certaines dispositions du présent article mériteraient cependant d'être précisées.

## **I.- LA DOTATION GLOBALE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE FAIT L'OBJET DE CRITIQUES ASSEZ SÉVÈRES.**

### **A.- L'ARRÊT DES ESSAIS NUCLÉAIRES A ÉTÉ COMPENSÉ PAR LA CRÉATION D'UN FONDS DOTÉ CHAQUE ANNÉE DE 150 MILLIONS D'EUROS.**

• Décidée en 1995 par le Président de la République nouvellement élu, **la cessation des essais nucléaires a entraîné pour la Polynésie française une perte d'activité économique**, et par voie de conséquence de ressources publiques. L'évaluation préalable de l'article 77, annexée au projet de loi de finances, rappelle en effet que le centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) engendrait pendant la période des essais nucléaires 70 % du produit intérieur brut de la Polynésie française.

Afin de compenser ces pertes, une convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française a été conclue entre l'État et le territoire le 8 août 1996.

• L'article 3 de cette convention a créé le **fonds pour la reconversion de l'économie de la Polynésie française (FREPF)**. Le FREPF, dont la durée de vie était limitée à dix ans, se voyait doté chaque année de 150,92 millions d'euros :

– 33,54 millions d'euros pour compenser dans le budget de fonctionnement de la Polynésie française la diminution des ressources fiscales et douanières résultant de l'arrêt des essais ;

– le solde étant versé au FREPF proprement dit, afin de financer des dépenses d'investissement.

• Fixées par la convention du 25 juillet 1996, les **modalités de fonctionnement du fonds** prévoyaient la présentation à l'État, par la Polynésie française, d'un plan stratégique de développement, soumis à l'agrément préalable d'un comité paritaire composé de représentants de l'État et du territoire. Les crédits (autorisations de programme et crédits de paiement) étaient délégués au fur et à mesure des réalisations.

#### B.– LA DOTATION GLOBALE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE S'EST SUBSTITUÉE AU FONDS EN 2003.

• Une nouvelle convention pour le renforcement de l'autonomie économique de la Polynésie française, conclue le 4 octobre 2002 entre le Premier ministre et le président du Gouvernement de la Polynésie française a créé la DGDE, qui s'est substituée au FREPF dès le 1<sup>er</sup> janvier 2003, soit plus de trois ans avant l'échéance théorique du fonds.

Un reliquat de subventions au titre du FREPF a d'ailleurs été versé chaque année entre 2003 et 2010, en plus de la DGDE. Ce reliquat résulte des retards pris par l'État dans le versement du FREPF.

#### **À la différence du FREPF, la DGDE n'est pas limitée dans le temps.**

• Inscrite jusqu'en 2005 au budget des charges communes de l'État, la DGDE relève depuis lors de la mission *Outre-mer*, et plus spécifiquement de l'action 6 *Collectivités territoriales* du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*.

**Le montant annuel de la DGDE est le même que celui arrêté pour le FREPF, soit 150,92 millions d'euros.**

Ce montant se décompose, en 2010, de la manière suivante <sup>(1)</sup>

– 88,2 millions d'euros de DGDE-Investissement ;

– 22 millions d'euros de DGDE-Fonctionnement (cf. *infra*) ;

– 40,7 millions d'euros au titre de la compensation des recettes fiscales et douanières.

---

(1) En autorisations d'engagement.

L'encadré suivant, extrait de l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances, présente les mesures financées par la DGDE.

**Mesures financées par la DGDE – Extrait de l'évaluation préalable**

La DGDE intervient, comme la FREPF précédemment, pour le financement des investissements suivants :

- aide aux entreprises et en particulier à la reconversion des entreprises et des emplois affectés par l'arrêt du CEP (4 %) ;
- réalisation de grands projets d'équipements publics nécessaires au développement économique et social (61 %) ;
- aide à la création d'emploi en particulier des jeunes (1 %) ;
- logements sociaux et en priorité ceux qui favorisent l'emploi de la main-d'œuvre locale (12 %) ;
- aides aux investissements des communes et de leurs groupements (2 %) ;
- mise en œuvre d'une société de financement chargée de faire des prêts anticipatifs et de prendre des participations dans le capital d'entreprises constituées ou créées en Polynésie (1 %) ;
- aide en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle (19%).

Ces actions s'inscrivent dans les cinq grandes orientations retenues dans le programme quinquennal 2008-2012 pour atteindre les objectifs fixés à moyen terme :

- créer un environnement macro-économique favorable au développement du secteur productif ;
- développer les infrastructures nécessaires à la mise en œuvre et au fonctionnement du secteur productif ;
- maintenir une cohésion sociale en répondant au défi du chômage et de la pénurie d'habitat social ;
- assurer la cohérence des actions menées par la collectivité et les communes ;
- garantir les conditions d'un développement géographique équilibré dans l'ensemble des archipels.

## C.– LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DE LA DGDE FONT L'OBJET DE CRITIQUES.

• **À la logique d'agrément préalable des projets d'investissement définie par la convention créant le FREPF, la convention instituant la DGDE a substitué un dispositif de suivi *a posteriori*.**

L'État verse en effet la DGDE sans préalablement agréer les projets qu'elle a vocation à financer. Le Gouvernement de la Polynésie affecte les crédits reçus aux projets du plan quinquennal d'investissement prévu à l'article 5 de la convention du 4 octobre 2002. La Polynésie notifie l'achèvement de ces projets à l'État, pièces administratives et comptables à l'appui.

La convention se contente de stipuler, en son article 8, que « *les projets financés par la DGDE font l'objet d'un suivi annuel d'exécution [...] et d'un compte rendu d'exécution du Gouvernement de la Polynésie française à l'État* ».

Interrogé par le Rapporteur spécial sur les modalités de contrôle de l'emploi des fonds de la DGDE, le ministère chargé de l'Outre-mer indique que c'est seulement depuis fin 2008 que la Polynésie française respecte ses obligations en matière de transmission des rapports quinquennaux d'utilisation des crédits.

• La convention de 2002 a pourtant institué un **comité de suivi paritaire**, composé de six représentants de l'État et de six représentants de la Polynésie française. Co-présidé par le haut-commissaire de la République et le président du Gouvernement de Polynésie, ce comité est supposé se réunir une fois par an. Mais il s'est réuni seulement deux fois, en juillet 2006 et en mai 2007.

• **Les modalités de versement de la DGDE ont été critiquées, au motif qu'elles ne permettent pas de contrôler de manière satisfaisante l'emploi des fonds publics.**

Ainsi, dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2007, le sénateur Henri Torre relevait que « *le fait de verser des dotations libres d'emploi n'offre pas réellement la possibilité de contrôler l'utilisation des fonds* »<sup>(1)</sup>.

Avant le sénateur Torre, notre collègue René Dosière avait déposé et rapporté en 2004 une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics en Polynésie française, dont la DGDE représente l'essentiel. Cette proposition de résolution a été rejetée par la commission des Lois<sup>(2)</sup>.

---

(1) Annexe n° 17 au rapport général n° 78, novembre 2006, page 31.

(2) Rapport n° 1923, novembre 2004.

- Une pratique a par ailleurs été mise en place depuis 2008 par le ministère chargé de l’Outre-mer, tendant à **verser la DGDE par tranches**, après réception d’un certain nombre d’informations demandées à la Polynésie française sur les dépenses financées par la dotation.

Cette pratique a eu une traduction budgétaire en 2010 : le montant des crédits de paiement (137 millions d’euros) a été distingué du montant des autorisations d’engagement (150 millions d’euros) afin, selon les informations alors transmises à la commission des Finances, d’« *acter du principe d’un financement des opérations d’investissement au fur et à mesure de leur réalisation* ».

Cette pratique aurait fait naître un reliquat, estimé à 55,5 millions d’euros fin 2009, malgré un abondement en gestion de 25,5 millions d’euros. Ce reliquat devrait être soldé en 2011 (cf. *infra*).

- Si aucun élément probant ne permet d’évoquer d’éventuels détournements de fonds, il faut en revanche constater que **l’utilisation de la DGDE n’a pas été parfaitement conforme à son objet initial**.

Censée financer des opérations d’investissement, la DGDE est en fait largement utilisée pour des dépenses de fonctionnement. La part de ces dépenses a atteint 50 % en 2005, ce qui a conduit l’État à conclure avec la Polynésie française un avenant à la convention de 2002, limitant cette part à 20 % (fléchés vers des programmes d’aides à l’emploi et à la formation professionnelle). Mais deux avenants à la convention de 2002, signés en 2009, ont prévu une modification pour 2009 et 2010 de la clé de répartition entre investissements (60 %) et fonctionnement (40 %).

- Dans son rapport public 2007, la **Cour des comptes** a résumé l’ensemble des critiques pouvant être formulées sur la DGDE, dans les termes reproduits dans l’encadré ci-après.

**Extrait du rapport public 2007 de la Cour des comptes**

Le contrôle de l'utilisation de la dotation globale de développement économique (DGDE), principale contribution de l'État au budget de la collectivité d'outre-mer [...] révèle bien les limites du rôle joué par l'État dans ce domaine.

La Polynésie française a l'obligation, dans le cadre de la convention du 4 octobre 2002 qui institue la DGDE, d'établir un programme quinquennal d'investissement. Ce programme présente l'inconvénient de n'être pas chiffré puisqu'il ne fixe que des orientations. La collectivité est toutefois tenue de présenter chaque année à l'État la tranche annuelle suivante quantifiée du programme d'investissement. L'exécution de ces projets donne lieu ensuite à un compte rendu annuel d'exécution. Un comité mixte paritaire, chargé du suivi de l'exécution de la convention, peut formuler des recommandations sur la mise en œuvre du programme. Toutefois, il aura fallu attendre près de quatre ans pour voir la création de ce comité, en février 2006.

Par ailleurs, à l'achèvement de chaque projet, la collectivité est tenue de produire à l'État un dossier détaillé que le haut-commissaire adresse ensuite à la chambre territoriale des comptes pour qu'elle puisse exercer ses contrôles habituels. Le seul dossier communiqué à ce titre, concernant les aménagements de l'atoll de Fakarava, terminés en juillet 2003, n'a été transmis à la chambre qu'en juin 2005. Depuis cette date, aucun autre dossier n'a été communiqué, ni à la chambre ni aux services de l'État, alors que 13 autres opérations financées par la DGDE sont achevées.

L'analyse faite sur les comptes rendus annuels montre qu'il est particulièrement difficile de suivre les opérations initialement prévues au titre de la DGDE ou de l'ex-FREPF en raison des nombreux changements intervenus, soit dans l'origine du financement, soit dans le contenu des opérations. [...]

Le contrôle des opérations financées par la DGDE est d'autant plus nécessaire que le nouveau dispositif mis en place par la convention de 2002 présente plus de souplesse pour la collectivité que le régime antérieur d'octroi des subventions d'équipements par l'État, comme l'ont bien montré les péripéties du financement de la construction de nouvel hôpital de Papeete. La précipitation observée lors du lancement de ce projet par la collectivité, en 1999, avait conduit l'État à suspendre sa participation financière au titre de cette opération, dans l'attente de la réalisation d'études préalables relatives au coût de fonctionnement futur du nouvel équipement et à son impact sur l'équilibre des comptes sociaux. Avec la mise en place de la DGDE, l'État est devenu, ultérieurement, le principal financeur de ce projet estimé à 276,5 millions d'euros, alors que les incertitudes sur le financement des coûts de fonctionnement de la structure hospitalière demeurent.

D.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE LA DGDE EST DÉFAILLANTE.

Un indicateur dédié à la DGDE a été introduit dans le projet annuel de performances pour 2008. Rattaché à l'objectif 4 (*Accompagner le développement des collectivités d'outre-mer*), il mesure la *Part des crédits de la DGDE dans les investissements financés par la Polynésie française*. Dans une logique de développement endogène, la cible est une réduction de cette part à horizon 2012.

**Cet indicateur ne renseigne pas le Parlement sur l'emploi des fonds de la DGDE, pas plus que sur leur efficacité.**

**PART DES CRÉDITS DE LA DGDE DANS LES INVESTISSEMENTS FINANCÉS PAR LA POLYNÉSIE FRANÇAISE**

(en %)

	2007 réalisation	2008 réalisation	2009 prévision PAP 2009	2009 prévision réalisée	2010 prévision	2011 cible
Part des crédits DGDE dans les investissements de l'année mobilisant la DGDE	83,3	76,4	75	75	63	50
Part des crédits DGDE dans les investissements de l'année de la Polynésie française	39,2	40	40	30	30	30

Source : projet annuel de performances 2010

\*

Les critiques adressées à la DGDE ont conduit le Gouvernement à réfléchir à sa réforme. Annoncée pour 2010, elle est finalement proposée dans le présent projet de loi de finances.

\*

## II.— LA RÉFORME DE LA DGDE PROPOSÉE PAR LE PRÉSENT ARTICLE RÉPOND À DE BONNES INTENTIONS, MAIS SON CONTENU EST IMPARFAIT.

Le I du présent article propose la création, à compter de 2011, de trois dotations :

- une dotation globale d'autonomie pour la Polynésie française (1°) ;
- une dotation territoriale pour l'investissement des communes de la Polynésie française (2°) ;
- un concours de l'État au financement des investissements prioritaires de la Polynésie française (3°).

**S'il ne fait pas de doute que ces trois dotations se substitueront à l'actuelle DGDE, il faut remarquer que le texte de l'article ne le prévoit pas expressément.** Seuls l'exposé des motifs et l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances l'indiquent.

### A.— LA DOTATION GLOBALE D'AUTONOMIE SERAIT UNE DOTATION DE FONCTIONNEMENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE.

- Le II apporte quelques précisions sur la dotation globale d'autonomie (DGA).

- La DGA serait, à en croire l'exposé des motifs, « *une dotation de fonctionnement de la Polynésie française* », qui serait donc **libre d'emploi**.

- **Cette dotation annuelle serait versée par douzième**, mensuellement. Cela correspondrait à l'institutionnalisation de la pratique, évoquée *supra*, du versement par tranche de la DGDE.

- Son montant serait fixé pour 2011 à 90,552 millions d'euros, soit très exactement **60 % du montant de l'actuelle DGDE**. La part du fonctionnement dans le montant global des dotations de l'État augmenterait donc de 20 points, puisque ce sont actuellement 40 % de la DGDE qui sont fléchés vers les dépenses de fonctionnement (cf. *supra*). Tel n'était pas l'esprit qui a présidé à la création de la DGDE, conçue comme une dotation d'investissement. Mais, dès lors que les besoins de fonctionnement sont importants, autant prévoir expressément leur financement, dans des proportions conformes à la réalité.

- **Le montant de la DGA évoluerait « comme la dotation globale de fonctionnement mentionnée à l'article L. 1613-1 »**. Le code visé est sans doute le code général des collectivités territoriales (CGCT), mais il n'est pas expressément mentionné par le texte du présent article. De fait, l'article L. 1613-1 est bien celui qui fixe les modalités d'évolution annuelle de la DGF.

**L'indexation de la DGA sur la DGF est une nouveauté** introduite par le présent article. En effet, la DGDE n'était pas indexée, son montant ayant été fixé et gelé par la convention précitée du 4 octobre 2002.

**B.– LA DOTATION TERRITORIALE POUR L'INVESTISSEMENT DES COMMUNES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE LEUR PERMETTRAIT D'EXERCER PLEINEMENT CERTAINES DE LEURS COMPÉTENCES.**

• Le **III** introduit un sous-paragraphe 5 au paragraphe 3 de la sous-section 3 de la section IV du chapitre III du titre VII du livre cinquième de la deuxième partie du CGCT, qui porte création d'un nouvel article L. 2573-4-1 <sup>(1)</sup>. Cet article précise les modalités de fonctionnement de la dotation territoriale pour l'investissement des communes de la Polynésie française.

• Le montant de cette dotation serait en 2011 de 9,0552 millions d'euros, soit exactement **6 % de l'actuelle DGDE**.

• À compter de 2012, **ce montant évoluerait comme celui de la dotation globale d'équipement des communes (DGE)**, selon les critères définis à l'article L. 2334-32 du CGCT.

Cet article prévoit que *« chaque année, la loi de finances détermine le montant de la dotation globale d'équipement des communes par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances »*.

Or, l'article 82 du projet de loi de finances prévoit de fusionner la DGE et la dotation de développement rural en une dotation unique, la dotation d'équipement des territoires ruraux. **L'indexation sur la DGE prévue par le présent article est donc caduque avant même d'entrer en vigueur.**

• Le produit de la dotation territoriale pour l'investissement des communes serait fléché vers le financement d'opérations limitativement définies, à savoir les *« projets des communes et de leurs établissements en matière de traitement des déchets d'adduction d'eau et d'assainissement des eaux usées »*.

La nature des opérations éligibles sera probablement indiquée dans le décret en Conseil d'État prévu pour préciser les modalités d'application du nouvel article codifié.

Mais **le fléchage ainsi prévu paraît de bon sens**. Lors de son déplacement en Polynésie française dans le cadre de la préparation du rapport d'application de la LODEOM, le Rapporteur spécial a pu mesurer l'importance, pour la collectivité, du développement d'un réseau moderne de traitement des eaux.

---

(1) Il faudrait en fait lire L. 2573-54-1.

• L'évaluation préalable indique que la dotation doit permettre de financer les projets programmés dans le respect des délais fixés par l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 <sup>(1)</sup> pour la mise en œuvre en Polynésie française des compétences communales suivantes :

- distribution d'eau potable (31 décembre 2015) ;
- assainissement (31 décembre 2020) ;
- traitement des déchets (31 décembre 2011).

**La dotation permettrait donc aux communes de Polynésie française d'assumer certaines des compétences qui leur ont été transférées.**

C.– LES MODALITÉS DU CONCOURS DE L'ÉTAT AUX INVESTISSEMENTS PRIORITAIRES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE MÉRITERAIENT D'ÊTRE PRÉCISÉES.

• Le présent article est peu disert sur le concours de l'État au financement des investissements prioritaires de la Polynésie française.

Le 3° du I indique simplement que ce concours est créé à compter de 2011, « en application des dispositions de l'article 169 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ». Le texte de cet article est reproduit dans l'encadré ci-dessous.

**Article 169 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004**

À la demande de la Polynésie française et par conventions, l'État peut apporter, dans le cadre des lois de finances, son concours financier et technique aux investissements économiques et sociaux, notamment aux programmes de formation et de promotion.

Des conventions entre l'État et la Polynésie française fixent les modalités de mise à la disposition de la Polynésie française, en tant que de besoin, des agents et des services de l'État.

Au cas où les besoins des services publics de la Polynésie française rendent nécessaires les concours d'organismes ou d'établissements publics métropolitains, les modalités de ces concours sont fixées par des conventions passées entre eux et la Polynésie française. Ces concours sont soumis à un avis préalable du haut-commissaire qui doit être informé de leur réalisation.

Selon toute vraisemblance, le concours prévu par le présent article serait versé en application du premier alinéa de l'article 169, qui seul correspond à son objet.

---

(1) *Portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.*

**Le dispositif prévu est donc particulièrement flou : il ne permet de connaître ni le montant, ni les modalités de versement, ni la destination des fonds, ni les procédures de contrôle de leur bon emploi.**

- Ces précisions seraient sans doute apportées par la convention organisant le concours de l'État. La rédaction de l'article ne permet d'ailleurs pas de savoir si ce concours sera versé en application d'une ou de plusieurs conventions.

De même n'est-il pas possible de savoir, à la seule lecture du texte, si la convention en question sera annuelle ou pluriannuelle. **La convention devrait couvrir plusieurs exercices budgétaires**, le montant du concours étant fixé annuellement en loi de finances, en application de l'article 169 de la loi organique du 27 février 2004.

- Telle est la présentation faite par l'évaluation préalable, qui précise en outre :

- que la convention déterminera pour chaque opération financée la participation respective de l'État et de la Polynésie française ;

- que *« la bonne exécution et le suivi de cette convention seront confiés à un comité de pilotage composé de représentants de l'État et de la Polynésie française [qui] définira la programmation pluriannuelle et fixera le montant et l'échéancier de réalisation des investissements »* ;

- que les crédits de paiement seront versés après service fait, *« au fur et à mesure de l'avancée réelle des travaux et sur présentation des pièces justificatives »*.

L'intention du Gouvernement est donc de mieux contrôler l'emploi des fonds. Il aurait été logique, dès lors, de prévoir dans le présent article un encadrement de la procédure. **En l'état, le texte ne garantit pas une plus grande transparence que l'actuelle DGDE**, le dispositif conventionnel n'étant par définition pas approuvé par le Parlement.

- L'évaluation préalable du présent article indique que **les financements pourraient concerner en particulier le domaine des transports** (routier, portuaire et aéroportuaire) et celui de la défense contre les eaux.

- L'exposé des motifs indique que le concours de l'État représenterait **34 % de l'actuelle DGDE**, soit 51,31 millions d'euros. Ce chiffre est extrait de la déclaration commune signée le 4 février 2010 par la ministre chargée de l'Outremer et le président du Gouvernement de la Polynésie française, prévoyant la suppression de la DGDE et son remplacement par les trois dotations dont le présent article propose la création.

Le projet annuel de performances du programme *Conditions de vie outre-mer* confirme pour 2011 ce montant en autorisations d'engagement (AE), mais prévoit seulement 7,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Le tableau suivant présente la décomposition, au titre de l'année 2011, de la ligne budgétaire consacrée, dans l'action 6 du programme 123, à l'*Aide à la reconversion de l'économie polynésienne*.

**LA RÉFORME DE LA DGDE DANS LE PLF 2011**

(en millions d'euros)

	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
Dotation globale d'autonomie	90,5	90,5
Dotation territoriale pour l'investissement des communes	9	9
Concours de l'État au financement d'investissements prioritaires	51,3	7,7
Solde de la DGDE	7,9	34,2
<b>Total</b>	<b>158,7</b>	<b>141,4</b>

Source : projet annuel de performances

● Du fait de la réforme prévue de la DGDE, **le dispositif de mesure de la performance du PAP évolue, l'indicateur relatif à la DGDE étant supprimé.**

L'indicateur 2.1 (*Respect du taux de cofinancement prévu dans les opérations contractualisées*), rattaché à l'objectif 2 (*Accompagner les collectivités d'outre-mer dans leur action en faveur de l'aménagement et du développement durable*), intègre désormais une ligne consacrée au dispositif contractuel de financement des investissements prioritaires.

Ce sous-indicateur encourt les mêmes critiques que l'indicateur lui-même, à savoir qu'il ne mesure nullement la performance des crédits, mais – à peine – les modalités de leur emploi.

\*

La Polynésie française a besoin du soutien de l'État. C'est pourquoi les modalités de versement et de contrôle de ce soutien doivent être aussi transparentes que possible.

De ce point de vue, l'intention du présent article est bonne. Toutefois, son contenu n'est pas assez précis pour remplir pleinement les objectifs que le Gouvernement a assignés à la réforme de la DGDE.

\*

\* \*

*Le Rapporteur spécial s'abstenant et s'en remettant à la sagesse de la Commission, celle-ci **adopte** l'article 77 rattaché **sans modification**.*

### **Après l'article 77**

*La Commission, saisie de trois amendements portant article additionnel après l'article 77, examine tout d'abord l'amendement II-CF-83 rectifié de M. Victorin Lurel.*

**M. Victorin Lurel.** Nous demandons au Gouvernement de présenter un rapport au Parlement sur les modalités d'affectation au bénéfice des outre-mer des économies réalisées par les réformes du régime de défiscalisation des investissements outre-mer.

**M. le Rapporteur spécial.** Je demande aux signataires de cet amendement de le retirer au bénéfice de celui que nous allons examiner maintenant.

**M. Victorin Lurel.** Je le retire.

*L'amendement II-CF-83 rectifié est **retiré**.*

*La Commission examine ensuite l'amendement II-CF-90 du Rapporteur spécial.*

**M. le Rapporteur spécial.** La politique de l'État outre-mer est désormais essentiellement fiscale : comme je l'ai dit, les dépenses fiscales rattachées à la mission *Outre-mer* sont 1,6 fois supérieures aux crédits de la mission. Or, pour un coût égal, la dépense fiscale apporte à l'outre-mer un soutien moins important que la dépense budgétaire. Dans le cas de la défiscalisation, 40 % de la dépense fiscale s'évapore au profit d'autres bénéficiaires que les économies ultramarines – contribuables bénéficiant de la réduction d'impôt, cabinets de défiscalisation.

Il conviendrait donc d'étudier la possibilité de substituer aux dépenses fiscales des dépenses budgétaires, afin d'accroître, pour un coût inchangé, le soutien réellement apporté à l'outre-mer. Aussi cet amendement demande-t-il au Gouvernement d'étudier, dans un rapport au Parlement, les modalités d'une telle substitution. Tel était le souhait émis par la mission d'information de la commission des Finances dans son rapport d'information sur les niches fiscales, dont le rapporteur était Gilles Carrez et dont le Président était membre.

**M. Michel Diefenbacher.** Je suis favorable à cet amendement, mais je regrette un peu que sa rédaction donne à penser que la dépense budgétaire est préférable à la dépense fiscale : il ne faut pas avoir d'*a priori* sur ce point.

*La Commission **adopte** l'amendement II-CF-90 de M. Bartolone, Rapporteur spécial.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF-89 du Rapporteur spécial.*

**M. le Rapporteur spécial.** Cet amendement résulte des travaux conduits avec Gaël Yanno sur l'application de la LODEOM, dont l'article 26 a créé une aide budgétaire à la rénovation hôtelière, essentiellement dans les DOM. Cette aide, d'un montant maximal de 7 500 euros par chambre, serait particulièrement utile pour relancer le tourisme, secteur d'avenir actuellement en grande difficulté. L'article 26 prévoit un agrément, dans les mêmes conditions que pour la défiscalisation des investissements productifs et locatifs outre-mer.

Lors de l'examen du projet de loi, le rapporteur Gaël Yanno a précisé que cette identité de procédure ne liait pas les deux dispositifs. En d'autres termes, le bénéfice de l'aide n'est pas conditionné au fait, pour l'exploitant, d'avoir bénéficié de la défiscalisation.

Une telle application de la loi, contraire à sa lettre et à son esprit, serait économiquement inepte puisqu'elle reviendrait, de fait, à soutenir doublement les plus grosses structures et à exclure les plus petites. Il semble néanmoins qu'une circulaire en cours de préparation lie, au-delà d'un certain seuil, aide à la rénovation hôtelière et défiscalisation.

L'amendement tend donc à supprimer la procédure d'agrément, complexe et mal comprise, et de prévoir expressément l'absence de lien entre défiscalisation et aide à la rénovation hôtelière.

**Mme Annick Girardin.** Il y a un autre problème : l'obligation de classement. Or à Wallis-et-Futuna, à Mayotte ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, il n'existe pas de dispositif de classement. De ce fait, dans ces collectivités, les structures hôtelières sont écartées de l'accès à cette aide.

**M. le Rapporteur spécial.** Ce problème vient essentiellement du décret d'application. Je vous invite à évoquer cette question en séance publique, car je ne suis pas certain que nous puissions la traiter par voie d'amendement.

*La Commission adopte l'amendement II-CF-89 de M. Bartolone, Rapporteur spécial.*



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-CF-76 rectifié présenté par MM. Victorin Lurel, Jean-Claude Fruteau, Patrick Lebreton, Louis-Joseph Manscour, Mme Christiane Taubira, M. Serge Letchimy, Mmes Jeanny Marc, Annick Girardin, M. Éric Jalton et les membres du groupe SRC

### Article 48

État B

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Emploi outre-mer	839 810	0
<i>Dont titre II</i>	0	0
Conditions de vie outre-mer	0	839 810
<b>TOTAUX</b>	839 810	839 810
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

### EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement a pour objet d'éviter la disparition programmée de l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales (IFCASS) de Dieppe. L'IFCASS intervient sur le champ de l'insertion, par la formation et la validation des acquis de l'expérience, au profit d'un public issu essentiellement des DOM-COM (193 sur 290 stagiaires). Depuis plus de 30 ans, l'IFCASS a accompagné des milliers de jeunes issus des DOM-COM vers l'emploi dans les carrières administratives, sanitaires et sociales. Aujourd'hui, l'IFCASS accueille environ 290 stagiaires par an qui se répartissent sur les trois activités de l'Institut (préparation aux concours d'entrée dans les écoles du paramédical et du social et des concours administratifs de catégorie B et C), les formations conduisant aux diplômes d'État d'aide médico-psychologique (DEAMP) et d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS) et la validation des acquis de l'expérience en vue de l'obtention des diplômes d'État d'aide médico-psychologique, d'auxiliaire de vie sociale, d'aide-soignant et d'assistant familial.

L'IFCASS accueille une majorité de jeunes de 18 à 25 ans issus de l'outre mer (193 en 2009-2010). et participe ainsi à donner de sens aux notions de solidarité et de continuité territoriale. Il convient de noter également qu'il s'adresse à un public essentiellement féminin, plus de 80 %, confronté de manière plus prégnante aux difficultés évoquées ci-dessus. De plus l'existence d'un internat et d'une restauration permet une prise en charge globale de qualité.

Il peut faire état d'un taux d'insertion se situant autour de 80 %. Il participe pleinement à la continuité territoriale en ouvrant les champs des emplois du paramédical et du social aux jeunes issus de l'outre-mer.

Aujourd'hui, la Direction générale de la cohésion sociale a acté le désengagement des ministères sociaux en inscrivant au PLF 2011 une subvention divisée par 2. De 1 679 620 €, elle passerait à 839 810 €, puis à 0,00 € en 2012. Sur un budget de 3 millions, cette baisse conduit inmanquablement à la fermeture de l'établissement dès juin 2011.

Sa sauvegarde consiste donc à rétablir les crédits à hauteur de 1 679 620 € qui serait donc porté pour la moitié chacun par le Ministère de l'outre-mer (action 2 du programme 138) et par le ministère du travail tout en regrettant naturellement que celui-ci se désengage et condamne ainsi à terme l'existence de cet institut.

En compensation, il est proposé de diminuer d'autant les actions 1 et 2 du programme 123 condition de vie outre-mer sur lequel des crédits inscrits ne seront pas consommés faute d'application de la LODEOM (ex : 3 m€ prévus pour accompagner le démarrage d'établissements fonciers dans les DOM, 500 000 € pour le GIP chargé de reconstituer les titres de propriété alors que l'arrêté et le décret nécessaire à sa création ne sont toujours pas parus) ou peuvent être diminués (ex. les 2 m€ de budget accordé aux 3 commissaires au développement endogène)

**Amendement n° II-CF-77 rectifié présenté par MM. Victorin Lurel, Jean-Claude Fruteau, Patrick Lebreton, Louis-Joseph Manscour, Mme Christiane Taubira, M. Serge Letchimy, Mmes Jeanny Marc, Annick Girardin, M. Éric Jalton et les membres du groupe SRC**

*Article 48*

État B

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

*(en euros)*

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Emploi outre-mer	0	57 000 000
<i>Dont titre II</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Conditions de vie outre-mer	57 000 000	0
<b>TOTAUX</b>	57 000 000	57 000 000
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Cet amendement a pour objet d'abonder l'action du programme 123 condition de vie outre-mer de 57 m€ notamment au profit de la LBU et des autres dépenses à caractère social de ce programme.

En effet, le Gouvernement a réalisé une économie de 57 m€ en ne créant pas le RSA en outre-mer dès 2009 comme en métropole selon le rapport du député Victoria. Il s'agit donc de s'assurer que cette économie réalisée sur les dépenses sociales outre-mer soit réinjectée dans le même secteur.

En compensation, le même montant en AE et CP est supprimé sur l'action 1 du programme 138 : il reviendra au ministère de l'outre-mer et à celui de l'économie et des finances de trouver les crédits correspondants afin de compenser aux organismes de sécurité sociale les exonérations de charges.

**Amendement n° II-CF-78 rectifié présenté par MM. Victorin Lurel, Jean-Claude Fruteau, Patrick Lebreton, Louis-Joseph Manscour, Mme Christiane Taubira, M. Serge Letchimy, Mmes Jeanny Marc, Annick Girardin, M. Éric Jalton et les membres du groupe SRC**

*Article 48*

État B

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Emploi outre-mer	0	25 000 000
<i>Dont titre II</i>	0	0
Conditions de vie outre-mer	25 000 000	0
<b>TOTAUX</b>	25 000 000	25 000 000
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Cet amendement a pour objet d'abonder de 25 m€ l'action "logement" du programme 123 afin de permettre à la LBU de conserver le montant de CP dont elle bénéficiait en 2010.

En l'état actuel de la mission outre-mer, l'ensemble de la LBU diminue, en CP, de 21 m€ et, surtout, les crédits spécifiquement destinés à la construction de logements sociaux et très sociaux diminuent de 34 m€, soit de près de 31 %, c'est à dire, à titre d'exemple, du montant de la LBU en Martinique.

Cette baisse de crédits s'avérera d'autant plus dramatique pour la construction de logements sociaux outre-mer qu'elle s'ajoute aux difficultés rencontrées par les opérateurs pour faire jouer la défiscalisation pour financer le logement social et que la ponction dans les caisses des organismes HLM et des SEM locales "coûtera" entre 8 et 10 m€ soit environ 700 logements par an pendant 3 ans.

Puisque la LBU reste le socle du financement du logement social outre-mer, comme il l'a été rappelé dans la LODEOM, il convient donc, au minimum, de conserver pour la LBU le même montant de crédits que l'an passé.

En compensation, il est proposé de supprimer 25 m€ sur l'action 1 du programme 138, à savoir les crédits destinés à l'aide au fret puisque cette mesure de la LODEOM n'est toujours pas rentrée en vigueur : « la promulgation tardive de la LODEOM et l'absence de décret d'application expliquent que les crédits ouverts pour 2009 (25,7 m€) 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 » (G. Yanno et Bartolone, rapport d'application de la LODEOM).

**Amendement n° II-CF-80 rectifié présenté par MM. Victorin Lurel, Jean-Claude Fruteau, Patrick Lebreton, Louis-Joseph Manscour, Mme Christiane Taubira, M. Serge Letchimy, Mmes Jeanny Marc, Annick Girardin, M. Éric Jalton et les membres du groupe SRC**

*Article 48*

État B

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Emploi outre-mer	0	330 000 000
<i>Dont titre II</i>	0	0
Conditions de vie outre-mer	330 000 000	0
<b>TOTAUX</b>	330 000 000	330 000 000
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Cet amendement a pour objet de réinjecter outre-mer les économies réalisées grâce à la nouvelle réforme de la défiscalisation des investissements productifs outre-mer (économie fiscale évaluée à 100 m€) et à la suppression de la défiscalisation dans les investissements photovoltaïques outre-mer (économie fiscale évaluée à 230 m€).

En effet, ces décisions auront un impact direct sur les investissements outre-mer. Aussi, il est proposé d'abonder du même montant - 330 m€ - les actions 1, 2 et 8 du programme 123 de la mission outre-mer afin que ces crédits puissent permettre d'abonder la LBU, les CPER et autres contrats de développement et le FEI pour que l'investissement outre-mer ne soit pas ralenti encore davantage.

En compensation, le même montant en AE et CP est supprimé sur l'action 1 du programme 138 : il reviendra au ministère de l'outre-mer et à celui de l'économie et des finances de trouver les crédits correspondants afin de compenser aux organismes de sécurité sociale les exonérations de charges.

**Amendement n° II-CF-81 rectifié présenté par MM. Victorin Lurel, Jean-Claude Fruteau, Patrick Lebreton, Louis-Joseph Manscour, Mme Christiane Taubira, M. Serge Letchimy, Mmes Jeanny Marc, Annick Girardin, M. Éric Jalton et les membres du groupe SRC**

*Article 48*

État B

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Emploi outre-mer	0	10 000 000
<i>Dont titre II</i>	0	0
Conditions de vie outre-mer	10 000 000	0
<b>TOTAUX</b>	10 000 000	10 000 000
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Cet amendement a pour objet de traduire budgétairement la création du fonds mahorais de développement prévu dans le projet de loi de départementalisation de Mayotte voté au Sénat et dont l'Assemblée sera prochainement saisie.

En effet, ce fonds de développement est annoncé par le Gouvernement à 30 m€ pour la période 2011-2013.

Or, selon le document de présentation budgétaire de la mission outre-mer, aucune autorisation d'engagement ni aucun crédit de paiement n'est prévu pour 2011. Seuls sont en effet inscrits, au titre des opérations contractualisées, 19 m€ en AE et 7 m€ en CP pour le contrat de projet 2008-2014 pour ce territoire, contrat préexistant et ciblé sur des priorités particulières dont les crédits sont d'ailleurs en baisse de 19 m€!

Il n'est pas acceptable qu'un fonds de développement soit proposé aux mahorais pour permettre la départementalisation de Mayotte et voté par le Parlement alors même que les crédits correspondants ne sont pas inscrits ou sont, en réalité, pris sur l'ancien contrat de projet.

Il est donc proposé d'inscrire un tiers de la somme totale de ce fonds pour sa première année d'existence sur l'action 2 du programme 123

En contre partie, il est annulé le même montant en AE et en CP sur l'action 1 du programme 138, à savoir les crédits destinés à l'aide au fret qui n'a toujours pas d'existence juridique.

**Amendement n° II-CF-82 rectifié présenté par MM. Victorin Lurel, Jean-Claude Fruteau, Patrick Lebreton, Louis-Joseph Manscour, Mme Christiane Taubira, Serge Letchimy, Mmes Jeanny Marc, Annick Girardin, M. Éric Jalton et les membres du groupe SRC**

*Article 48*

État B

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Emploi outre-mer	0	25 000 000
<i>Dont titre II</i>	0	0
Conditions de vie outre-mer	25 000 000	0
<b>TOTAUX</b>	25 000 000	25 000 000
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

**EXPOSÉ SOMMAIRE**

Cet amendement a pour objet d'augmenter de 25 m€ en AE et CP l'action 8 du programme 123 c'est-à-dire les moyens du Fonds exceptionnel d'investissement.

Cet outil, réclamé par les élus locaux et créé par la LODEOM, est de nature à permettre le financement des investissements.

Or, il baisse considérablement en AE, de 30 m€, ce qui signifie que très peu de nouveaux programmes seront lancés. De même, seuls 3 m€ de CP sont prévus pour financer de nouveaux chantiers.

En compensation, il est proposé de supprimer les 25 m€ sur l'action 1 du programme 138, à savoir les crédits destinés à l'aide au fret puisque cette mesure de la LODEOM n'est toujours pas rentrée en vigueur : « la promulgation tardive de la LODEOM et l'absence de décret d'application expliquent que les crédits ouverts pour 2009 (25,7 m€) 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 » (G. Yanno et Bartolone, rapport d'application de la LODEOM).

**Amendement n° II-CF-83 rectifié présenté par MM. Lurel, Jean-Claude Fruteau, Patrick Lebreton, Louis-Joseph Manscour, Mme Christiane Taubira, M. Serge Letchimy, Mmes Jeanny Marc, Annick Girardin, M. Éric Jalton et les membres du groupe SRC**

*Après l'article 77*

Insérer un article ainsi rédigé :

« Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi de finances, le Gouvernement présente un rapport au Parlement relatif aux modalités d'affectation au bénéfice des outre-mers des économies réalisées par les réformes du régime de défiscalisation des investissements outre-mer par les lois de finances 2009 et 2010 ainsi que celles de l'indemnité temporaire de retraite et de la TVA NPR ».

**Amendement n° II-CF-89 présenté par M. Bartolone, Rapporteur spécial, M. Cahuzac, Président et M. Yanno**

*Article additionnel après l'article 77*

Insérer l'article suivant :

« L'article 26 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer est ainsi modifié :

« 1° Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le bénéfice de l'aide n'est pas conditionné au bénéfice des dispositions prévues aux articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts.

« 2° Le dernier alinéa est supprimé

**Amendement n° II-CF-90 présenté par M. M. Bartolone, Rapporteur spécial, M. Cahuzac, Président et M. Carrez, Rapporteur général**

*Article additionnel après l'article 77*

Insérer l'article suivant :

« Le Gouvernement remet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2012, un rapport étudiant la possibilité de transformer en dotations budgétaires les dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission *Outre-mer*. Ce rapport insiste en particulier sur les dispositifs prévus aux articles 199 *undecies* B, 199 *undecies* C et 217 *undecies* du code général des impôts. »



## **ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

- Marie-Luce PENCHARD, ministre chargée de l’Outre-mer

### **Cabinet de la ministre**

- Denis ROBIN, directeur de cabinet
- Pascal BOLOT, directeur adjoint
- Laetitia DE LA MAISONNEUVE, conseillère parlementaire

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

- Vincent BOUVIER, délégué général
- Marc DEL GRANDE, sous-directeur du service des politiques publiques
- Hervé JONATHAN, sous-directeur du service de l’évaluation, de la prospective et de la dépense de l’État
- Serge KAYSER, chef du département de la dépense de l’État
- Jean-Bernard NILAM, chef du département de la vie économique, de l’emploi et de la formation

### **Fédération des entreprises d’outre-mer**

- Guy DUPONT, président
- Alain VIENNEY, délégué général